

# DIREITOS HUMANOS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Patrícia GALVÃO TELES (Portugal)\*\*

*Sumário:* I. Introdução. II. A evolução da proteção dos Direitos Humanos e a alteração do terreno moral das Relações Internacionais. III. Ponto de situação sobre as Alterações Climáticas e as suas consequências. IV. Os Direitos Humanos e o Ambiente. V. Um desafio para o Século XXI: as Alterações Climáticas e os Direitos Humanos. 1. O impacto das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos aos Estados e empresas. 3. Existirão refugiados “ambientais” ou “climáticos”? 4. Caso de Estudo: A Subida do Nível do Mar e o seu impacto nos Direitos Humanos das populações afetadas. VI. Conclusões – A necessidade de elevação para um novo patamar do terreno moral das Relações Internacionais

*Resumo:* A partir de uma rápida viagem sobre a consolidação dos direitos humanos no plano universal nos últimos 70 anos a partir de 1948, data da adoção da Declaração Universal pelas Nações Unidas, o presente artigo fará uma breve análise de um dos principais desafios que se colocam aos direitos humanos no plano do direito internacional no Século XXI: a questão das alterações climáticas. Debaterá a questão da responsabilidade pelas violações de direitos humanos causadas pelas alterações climáticas e a noção de refugiados ambientais. Em particular, olhará para uma questão urgente relacionada com um dos efeitos das alterações climáticas que é o fenómeno da subida do nível no mar e o seu potencial impacto nos direitos humanos das populações afetadas.

*Palavras Chave:* Direitos Humanos. Alterações Climáticas. Ambiente. Refugiados Ambientais. Subida do Nível do Mar

*Abstract:* Starting with a quick trip regarding the consolidation of human rights at the universal level in the last 70 years from 1948, the date of adoption of the Universal Declaration by the United Nations, the present article will offer a brief analysis of one of the main challenges to human rights in international law in the 21st century: the issue of climate change. It will debate the question of responsibility for human rights violations caused by climate change and the notion of climate refugees. In particular, it will look at an urgent issue related to one of the effects of climate change, which is the phenomenon of rising sea levels and its potential impact on the human rights of the affected populations.

*Keywords:* Human Rights. Climate Change. Environment. Climate Refugees. Sea-level Rise

---

\* Membro Associado do IHLADI. Membro da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Professora Auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa

\* A autora gostaria de agradecer a preciosa colaboração de Daniela Martins, licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e mestranda em Direito e Ciências Jurídico-Internacionais na mesma instituição

## I. Introdução

O tema do XXX Congresso do IHLADI não podia ser mais oportuno: “Os direitos humanos em situações de risco e ameaça”. No momento em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos comemora o seu 70º Aniversário, os desafios que se colocam aos direitos humanos são de diversa natureza. Porém, 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. É o caso dos outros temas tratados neste Congresso, como o terrorismo, mas também das alterações climáticas.

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 dos direitos humanos.

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 estufa, em particular o dióxido de carbono, emissões essas 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 já termos passado) para uma nova Era, a Era do *Antropoceno*, 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.

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.

Estas condições passam, em grande medida, por condições de *stress* no que toca à água: excesso de água, traduzida na subida do nível mar, fortes chuvas, tempestades, furações, inundações e deslizamento de terras; ou falta de água, traduzida em secas cada vez mais frequentes e em desertificação de territórios. Os vários pontos do globo são afetados de diferentes maneiras e em diferentes momentos, mas as

alterações climáticas e os fenômenos naturais extremos são cada vez mais visíveis a olho nu.

Desde o momento em que as alterações climáticas são reconhecidas como uma preocupação internacional, em meados dos anos oitenta, foram negociadas um conjunto de convenções internacionais para diminuir, de forma recíproca, as emissões dos gases estufa, destacando-se a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (1992) e o Protocolo de Quioto (1997). O processo parecia estar a estagnar, até em 2015 se ter logrado o ambicioso Acordo de Paris.

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 vinha também a desenvolver-se e começavam a estabelecer-se os seus princípios, bem como alguma ligação entre os direitos humanos e o ambiente.

Foi na última década, no entanto, 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<sup>1</sup>, 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 medida 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 que “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

---

<sup>1</sup> *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting From Global Warming Caused By Acts and Omissions of the United States*, 2005.

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 da subida 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”. 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 dela – em consequência das alterações climáticas e dos fenómenos extremos associados, incluindo os que podem ter um carácter mais permanente, como a desertificação ou a subida do nível do mar.

Partindo destas considerações iniciais, propomos, no presente artigo, traçar o seguinte percurso:

– Um balanço sobre a evolução da proteção internacional dos direitos humanos e de como tal resultou numa alteração do terreno moral das relações internacionais;

– Um ponto de situação sobre as alterações climáticas e as suas consequências no início do Século XXI;

– Relacionar os direitos humanos com o ambiente para enquadrar as ligações que se podem estabelecer entre estas duas áreas;

– Discutir as questões suscitadas pelos direitos humanos e as alterações climáticas no presente e perspetivas futuras;

– Equacionar a questão da atribuição da responsabilidade pelo impacto das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos aos Estados e empresas;

– Debater a existência ou não de uma nova categoria de “refugiados ambientais ou climáticos”;

– Analisar um caso de estudo específico relativo à proteção dos direitos humanos das pessoas afetadas pela subida do nível do mar, uma das consequências duradouras das alterações climáticas e cujos efeitos já se fazem sentir.

Como conclusão, tentaremos apresentar o que já se encontra feito e o que ainda se poderá fazer para melhor proteger os direitos humanos na época das alterações climáticas, e assim elevar, para um novo patamar, como disse Wangari Maathai e subscreveu Mary Robinson,<sup>2</sup> o terreno moral das relações internacionais: *“In the course of history, there comes a time when humanity is called to shift to a new level*

---

<sup>2</sup> M. Robinson, “Why Climate Change is a Threat to Human Rights”, *Ted Talk* in May 2015. Disponível em: <https://www.mrfcj.org/resources/mary-robinson-tedtalk-climate-justice/>.

*of consciousness, to reach a higher moral ground. A time when we have to shed our fear and give hope to each other. That time is now.”*

## **II. A evolução da proteção dos Direitos Humanos e a alteração do terreno moral das Relações Internacionais**

Como já se disse, o momento da comemoração do 70º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinalado no dia 10 de Dezembro de 2018, afigura-se como uma boa oportunidade para uma reflexão sobre os Direitos Humanos em Situações de Risco e Ameaça e, em particular, sobre os Direitos Humanos e as Alterações Climáticas.

É, de facto, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e com base nela, que estas duas realidades podem formar um binómio, nem sempre pacífico, mas hoje indissociável.

Os Direitos Humanos, inicialmente através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, causaram um impacto importante na vertente ética das Relações Internacionais. As relações entre os Estados passaram a dotar-se de um código moral, baseado no respeito pela dignidade humana, e não apenas nos valores típicos dos Estados como a soberania ou o respeito pela integridade territorial e pelas fronteiras.

Um dos grandes feitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de toda a construção feita na sua base do sistema de proteção universal das Nações Unidas e dos diversos sistemas regionais, foi ter alterado o terreno moral das relações internacionais, que passou a orientar-se e a medir-se pelo valor do respeito pelos direitos humanos.

Como foi bem observado numa excelente análise sobre a negociação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o contributo de Eleanor Roosevelt:

*“When the Athenian navy was poised to invade tiny Melos in 416 B.C., the terrified islanders sent emissaries to try to reason with the masters of the sea. The Athenians’ scornful rebuff has echoed down the centuries: ‘You know as well as we do that right, as the world goes, is only in question between equals in power, while the strong do what they can and the weak suffer what they must.’*

*History has provided plenty of support for that brutal dictum (...). Yet, centuries later, in the wake of atrocities beyond Greek imagining, the mightiest nations of the world bowed to the demands of smaller countries for recognition of a common standard by which the rights and wrongs of every nation’s behaviour could be measured. The moral terrain of international relations was forever altered one late night in Paris, on December 10, 1948, when the General Assembly of the United Nations adopted the Universal Declaration of Human rights without a single dissenting vote.”<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> Mary Ann Glendon. *A world made new – Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, p. xv. Sublinhado nosso.

A afirmação do lugar central da proteção dos direitos humanos no ordenamento jurídico internacional e a correspondente erosão do tradicional domínio reservado dos Estados e da sua soberania poderá talvez ser considerado como uma das maiores alterações da ordem internacional no período pós-1945.

O “mundo das soberanias” caminhou assim para um “mundo das pessoas”<sup>4</sup>, esbatendo-se as tradicionais fronteiras políticas e consolidando-se ao longo das décadas seguintes novos conceitos como a “responsabilidade de proteger” as pessoas das violações mais graves de direitos humanos, uma responsabilidade que recai sobre todos os Estados e sobre a comunidade internacional.

A segunda metade do Século XX e o início do Século XXI ficaram marcados pela consolidação deste novo princípio da promoção e proteção dos direitos humanos, grande motor da autodeterminação e do conseqüente movimento de descolonização que alterou de uma forma definitiva a geografia mundial, e pela conseqüente emergência de uma responsabilidade coletiva de proteger esses direitos, bem como pela criação, através do Tribunal Penal Internacional, de um sistema permanente de justiça penal internacional que permite responsabilizar criminalmente indivíduos nos casos mais graves em que a dignidade humana é atingida (crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio).

A proteção dos direitos humanos tem-se desenvolvido, assim, no sentido de ser hoje um dos princípios fundamentais das relações internacionais e do direito internacional contemporâneo, a par da proibição do uso da força, da igualdade soberana e da não interferência nos assuntos internos, gerando potencialmente situações de conflito de princípios, todos eles com um estatuto de normas imperativas de direito internacional geral (*jus cogens*).

Nos últimos 70 anos, o sistema universal de proteção de direitos humanos das Nações Unidas tem sido complementado por diversos sistemas regionais, que operam em conexão com as principais organizações regionais como o Conselho da Europa, a União Europeia, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana e a ASEAN.

Estes sistemas, complementares aos sistemas nacionais de proteção de direitos humanos, foram inspirados também pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e consagram, na sua base, o mesmo tipo de direitos. Em alguns casos, estes sistemas regionais são mais completos e ambiciosos, dispendo inclusive de um Tribunal regional de direitos humanos, algo que não sucede a nível internacional, como é o caso dos Tribunais Europeu, Americano e Africano dos Direitos Humanos.

---

<sup>4</sup> P. Escarameia, *O Direito Internacional Público nos princípios do Século XXI*, Almedina (2003).

Estes mecanismos judiciais emitem decisões juridicamente vinculativas, condenando o comportamento dos Estados em violação dos direitos humanos e ordenando reparações onde tal se justifique.

### III. Ponto de situação sobre as Alterações Climáticas e as suas consequências

Em 2015, no parágrafo 14 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 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.”<sup>5</sup>*

Segundo o “Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas” (na sigla em inglês IPCC), “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 mudança climática pode ser causada por processos naturais da própria Terra ou por forças externas, incluindo variações na intensidade da luz solar, ou ainda, mais recentemente, pela ação do homem. A partir da Revolução Industrial o homem passou a emitir quantidades significativas de gases estufa, em especial o dióxido de carbono. Neste período, a concentração original de 280 ppm deste gás cresceu até os atuais 400 ppm, intensificando significativamente o efeito natural original. Assim, as atividades humanas passaram a ter influência importante nas condições climáticas. Alguns factores antropogénicos que se adicionam a um aumento no dióxido de carbono incluem o corte maciço de árvores, a queima de combustíveis fósseis e a criação de gado.

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.

A temperatura, no século passado, registou um acréscimo de 0,76°C. A previsão é que no presente suba entre 1,1 a 6,4°C, dependendo das medidas mitigadoras que sejam encetadas. Este incremento da temperatura média tida como normal em mais 2°C pode induzir respostas céleres, imprevistas e não-lineares que podem desencadear danos irreversíveis nos ecossistemas terrestres.

---

<sup>5</sup> A/RES/70/1.

As alterações climáticas incluindo através do fenómeno da subida do nível do mar, mas também de outros, parecem afetar desproporcionadamente os grupos de pessoas mais vulneráveis e que vivem em países em desenvolvimento. Eventos climáticos extremos, a transmissão de doenças, a deterioração da quantidade e qualidade da água irão afetar de forma mais dramática aqueles que vivem nos países em desenvolvimento e em áreas geograficamente vulneráveis, como o litoral ou pequenas ilhas. Poderá haver assim maior pobreza extrema como mais deslocações forçadas por fatores climáticos.

Desde a Segunda Guerra Mundial que o mundo não enfrentava uma crise tão significativa em termos de deslocamentos forçados de pessoas. Atualmente, mais de 60 milhões de pessoas foram objeto de deslocamentos forçados (20 milhões de refugiados e 40 milhões de deslocados internos) em resultado de conflitos violentos e prolongados, repletos de atrocidades contra civis, mas também de desastres naturais e degradação ambiental em resultado das alterações climáticas.

O Estado soberano não conseguirá lidar sozinho com as consequências das alterações climáticas, em parte potenciadas pela globalização. No caso da subida do nível do mar, previsto cientificamente como consequência do aquecimento global, os efeitos sobre o território do Estado serão relevantes, desde a sua diminuição ao possível desaparecimento. Também não serão de menosprezar os efeitos sobre a sua população, que possivelmente terá de deslocar-se internamente para fugir das zonas mais afetadas onde as condições de vida serão cada vez mais difíceis ou impossíveis, ou mesmo deslocar-se para outro país, não sendo reconhecido atualmente um estatuto de “refugiado climático ou ambiental”.

Difícilmente este problema, que afeta em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento ou *Small Island Developing States* (SIDS)<sup>6</sup> – hoje cerca de 40 países sobretudo nas regiões das Caraíbas e do Pacífico – mas também vários países costeiros, com os EUA, os Países Baixos, o Bangladesh ou o Vietname, poderá ser ele também, assim como toda a questão das alterações climáticas, resolvido sem uma resposta global.<sup>7</sup> Na hipótese mais extrema, os efeitos nocivos da globalização no ambiente poderão levar ao desaparecimento físico de alguns Estados. No entanto, possivelmente, haverá resistências a essa necessidade de uma resposta global, novamente baseadas em posições mais soberanistas e avessas a uma resolução multilateralista das questões internacionais.

Os Estados demonstram cada vez menos apetite em negociar novos Tratados multilaterais e em ratificar os já existentes. Mas o Acordo de Paris sobre as

---

<sup>6</sup>Vid. o Programa de ação para o desenvolvimento dos pequenos Estados Insulares (SIDS POA), 2003. Disponível em: <http://www.oecs.org/seu-resources/implementation-of-the-sids-poa-10-years-later-december-2003opt-pdf>.

<sup>7</sup> Cf. a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2015 (A/70/1).



Alterações Climáticas constituiu uma notável exceção, tendo sido assinado por um número recorde de 171 países num só dia em Abril de 2016 e tendo entrado em vigor menos de um ano depois, em Novembro de 2016, após ter sido ratificado por 55 países, incluindo os Estados Unidos e a China, para além da União Europeia e os seus Estados Membros.

No Acordo de Paris de 2015 foi assumido o compromisso significativo de manter o aumento da temperatura média global em menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais.

Os Estados Unidos da América anunciaram recentemente a sua intenção de se retirarem do Acordo de Paris, o que constitui um rude golpe na luta contra as alterações climáticas. Porém, são encorajadoras as declarações que têm sido feitas pelos Estados federados norte-americanos, pelas principais cidades e pelas empresas, de que, pela sua parte, continuarão a trabalhar para o cumprimento das metas do Acordo de Paris.

#### **IV. Os Direitos Humanos e o Ambiente**

O *acquis* acima descrito em matéria de proteção universal dos direitos humanos não contempla, no entanto, um direito humano ao ambiente, no sentido de um ambiente limpo, saudável ou sustentável.

Apenas em alguns sistemas regionais, como o africano e latino-americano, bem como em algumas constituições/legislações nacionais, por exemplo na Constituição da República Portuguesa, é consagrado um direito ao ambiente, como fazendo parte da lista de direitos humanos protegidos. Hoje em dia, cerca de 90 constituições contemplam o direito ao ambiente como um direito humano.

A proteção ambiental enquanto tal, surge no direito internacional mais tardiamente do que a proteção dos direitos humanos, como veremos agora. A ligação entre direitos humanos e alterações climáticas é ainda mais recente.

A utilização de armas nucleares no final da II Guerra Mundial (Hiroshima e Nagasaki) e o seu desenvolvimento no período da Guerra Fria; os desenvolvimentos industriais e tecnológicos dos Séculos XX e XXI, que têm gerado cada vez mais formas de poluição e degradação ambiental; fenómenos naturais como secas, inundações, furacões, pandemias e fome; bem como as crescentes alterações climáticas, colocaram o Ambiente no centro da agenda global, assumindo cada vez maior importância nos últimos sessenta e, mais em particular, quarenta anos.

Contribuíram para tal, também, as investigações e escritos ambientais dos anos 60 e 70, como o relatório do Clube de Roma intitulado *The Limits to Growth*, a

Conferência das Nações Unidas que teve lugar em Estocolmo em 1972, seguida da criação do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) e o Relatório Brundtland de 1987, *Our Common Future*. Momento chave foi igualmente a Conferência das Nações Unidas do Rio em 1992, chamada “Cimeira da Terra” e que adoptou a Agenda 21.

O Princípio 25 da Declaração do Rio de 1992 sobre Ambiente e Desenvolvimento, adoptada nessa Cimeira, refere o seguinte: “*Peace, development and environmental protection are interdependent and indivisible*”.

A relevância política do ambiente para as relações internacionais foi também evidenciada pela atribuição do Prémio Nobel da Paz, em 2007, ao Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPPC), em conjunto com o antigo Vice-Presidente americano Al Gore. Outros nobéis da paz foram atribuídos a atividades que podemos relacionar também com o ambiente: Organização das Armas Químicas (OPCW) em 2013, e ainda, em 2005 e 2004, respectivamente, à Agência Internacional da Energia Atómica e a El Baradei, e a Wangari Muta Maathai, ativista política do meio-ambiente.

Em diversas outras Cimeiras importantes no âmbito da ONU, o ambiente tem sido tema central, como foi o caso da Cimeira do Milénio em 2000 (nos Objectivos do Milénio, o Objectivo 7 é a Sustentabilidade Ambiental) e da Cimeira Mundial da ONU em 2005, comemorativa dos 60 anos da Organização.

A já mencionada Agenda 2030 sobre o Desenvolvimento Sustentável, adoptada pelas Nações Unidas em 2015, voltou a colocar o ambiente no centro das preocupações da comunidade internacional, sendo o ambiente uma das dimensões essenciais do desenvolvimento sustentável, fazendo as seguintes referências logo no seu início:

*“People – We are determined to end poverty and hunger, in all their forms and dimensions, and to ensure that all human beings can fulfill their potential in dignity and equality and in a healthy environment.*

*Planet – We are determined to protect the planet from degradation, including through sustainable consumption and production, sustainably managing its natural resources and taking urgent action on climate change, so that it can support the needs of the present and future generations.”*

O Objectivo 13 é, aliás, dedicado ao tema das alterações climáticas:

*“Goal 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts*

*13.1 Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries*

*13.2 Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning*

*13.3 Improve education, awareness-raising and human and institutional capacity on climate change mitigation, adaptation, impact reduction and early warning*

*13.a Implement the commitment undertaken by developed-country parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change to a goal of mobilizing jointly \$100 billion annually by 2020 from all sources to address the needs of developing countries in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation and fully operationalize the Green Climate Fund*

*through its capitalization as soon as possible*

*13.b Promote mechanisms for raising capacity for effective climate change-related planning and management in least developed countries and small island developing States, including focusing on women, youth and local and marginalized communities.”*

Atualmente, praticamente todas as Organizações Internacionais e Regionais, como a ONU, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, União Europeia, Conselho da Europa, União Africana, Mercosur, ASEAN, entre outras, trabalham sobre a questão ambiental ou levam-na em conta no seu mandato.

O Ambiente foi, para além disso, nas últimas décadas, uma área de grande desenvolvimento jurídico-normativo ao nível multilateral, mas também regional e bilateral, contribuindo igualmente para a formação de uma relevante jurisprudência nacional, regional e internacional, sendo ainda de destacar os variadíssimos instrumentos de *soft law*, em que este campo do Direito tem oferecido fértil produção.

Destacam-se, naturalmente, as importantes Convenções Multilaterais quadro das Nações Unidas como as Convenções sobre a Diversidade Biológica (1992), as Convenção Quadro sobre as Alterações Climáticas (1992), a Convenção sobre o Combate à Desertificação (1994), o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015).

Este enquadramento normativo e uma extensa jurisprudência tem permitido desenvolver princípios como o Princípio da Precaução, Poluidor-pagador, Responsabilidade objetiva por danos decorrentes de atividades não proibidas, não utilização do território nacional para causar danos transfronteiriços, avaliação de impactos ambientais transnacionais, etc.

Mas parece-nos que continuam a existir duas lacunas essenciais. A nível normativo, a conceptualização e o tratamento jurídico do ambiente como um bem comum (clima, oceanos, água, ar, biosfera) e respetiva consagração de obrigações *erga omnes*, com um regime de responsabilidade internacional mais adequado. E a nível institucional, a criação de instituições multilaterais mais eficazes, à semelhança do comércio e dos direitos humanos, reforçando p. e. o papel do PNUA e da própria ONU, no que toca ao plano da implementação.

Dadas essas lacunas, e também uma evidente simbiose em termos de objetivos globais e conexão, tem sido estabelecida uma ligação crescente entre ambiente e direitos humanos, uma vez que este se encontra dotado talvez de uma arquitetura mais robusta e passível de implementação concreta.

A Declaração de Estocolmo proclamou o direito fundamental à liberdade, à igualdade e às condições de vida adequadas, num ambiente de qualidade que permita uma vida de dignidade e bem-estar (Princípio 1).

A Declaração do Rio estabeleceu também, no seu Princípio 1, que os seres humanos estão no centro das preocupações do desenvolvimento sustentável e que têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Há, assim, quem discuta até se o direito a um ambiente saudável não deverá ser visto como um direito humano de terceira geração, mas talvez se poderá começar por afirmar que os Estados têm a obrigação de proteger os direitos humanos de impactos decorrentes de danos ambientais.

A proteção do ambiente tornou-se uma parte vital da doutrina contemporânea dos direitos humanos, assim o afirmou o juiz Weeramantry.<sup>8</sup>

Casos mais antigos, e sem sucesso em termos de resultado da queixa apresentada, como *EHP v. Canada*,<sup>9</sup> *Yanomami Indians v. Brazil*<sup>10</sup>, ou mais recentemente e com um resultado positivo, *Oneryildiz v. Turkey*,<sup>11</sup> demonstram que a potencial degradação ambiental pode violar os direitos humanos. Essa potencial degradação pode resultar na privação de muitos direitos humanos, como o sejam o direito à saúde, o direito à vida, à vida familiar privada e familiar, à propriedade, entre outros, problema que se coloca também no âmbito das chamadas migrações ambientais.

Apesar de nenhum instrumento de *hard law* ter ainda codificado a conexão que se estabelece entre dano ambiental e violação de direitos humanos, alguns instrumentos de *soft law*<sup>12</sup> expressaram o potencial de tal relação.

Como referiu o relatório da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos de 2009: “*While the universal human rights treaties do not refer to a specific right to a safe and healthy environment, the United Nations human rights treaty bodies all recognize the intrinsic link between the environment and the realization of a range of human rights, such as the right to life, to health, to food, to water, and to housing.*”<sup>13</sup>

O reconhecimento da relação entre direitos humanos e ambiente poderia, assim, resumir-se a dois caminhos possíveis: ou se opta pela criação de um novo direito explícito a um ambiente saudável, seguro, ou se enfatiza a relação entre o ambiente e direitos já reconhecidos, como o direito à vida e à saúde.

<sup>8</sup> Cf. *Case Concerning the Gabčíkovo–Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997, disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>.

<sup>9</sup> Queixa apresentada ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (1982).

<sup>10</sup> Queixa apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1985).

<sup>11</sup> Tribunal Europeu de Direitos Humanos, Acórdão de 30 de Novembro de 2004.

<sup>12</sup> Cf., p.e., “Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment”, disponível em <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/1994-dec.htm>.

<sup>13</sup> “Report of the OHCHR on the relationship between climate change and human rights”, UN Doc. A/HRC/10/61, 15 January 2009, para. 18. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement>.

Verifica-se, no entanto, e por ora, uma maior tendência para um reconhecimento internacional da conexão entre a garantia dos direitos humanos e a preservação do ambiente, mais do que a opção pela inclusão de um direito humano específico ao ambiente<sup>14</sup>.

Há, assim, uma vasta doutrina que sugere que os princípios de direitos humanos, assim como o direito à vida, à saúde e o direito ao desenvolvimento, não podem ser realizados na ausência de um direito a um ambiente saudável.

Fatma Ksentini, primeira Relatora Especial sobre Direitos Humanos e Ambiente da Subcomissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, foi pioneira em reconhecer o vínculo recíproco entre a proteção de direitos humanos e a proteção do ambiente, afirmando e enfatizando o quanto os severos danos ambientais podem violar direitos humanos e, ainda, que o reconhecimento e implementação de direitos ambientais procedimentais é crucial tanto para os direitos humanos como para a proteção ambiental. No seu relatório de 1994<sup>15</sup>, concluiu que a degradação ambiental tem um efeito adverso na consagração de vários direitos humanos, assim como que as infrações aos direitos humanos potenciam a degradação ambiental, tal como reconheceu existir um fosso entre o Direito Ambiental Internacional e os direitos humanos.

Durante muito tempo o regime dos direitos humanos foi, assim, essencialmente omissivo quanto ao ambiente e as alterações climáticas. Foi apenas em 2009 que se reconheceu oficialmente, através do Conselho de Direitos Humanos, que tais alterações comportam implicações quanto ao efetivo gozo dos direitos humanos<sup>16</sup>.

Mas continua a ser controverso o papel dos direitos humanos na proteção ambiental, assim o atestam algumas críticas no sentido em que a ênfase dada a tais direitos tenderia a perpetuar valores e atitudes que estão na base da degradação ambiental.

No Conselho de Direitos Humanos, principal órgão das Nações Unidas nesta área, existe, desde 2012, um Perito Independente para o Ambiente. O Perito Independente, John Knox, cujo mandato (2012–2018) cessou, dando lugar ao sucessor David R. Boyd, respeitou às obrigações de direitos humanos relativas ao gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável. Os seus primeiros relatórios<sup>17</sup> examinaram as boas práticas dos Estados, bem como as obrigações processuais (avaliação impacto; informação ao público; participação pública no processo de

---

<sup>14</sup> Apesar de algumas Constituições Nacionais terem optado pela inclusão desse direito específico, como a portuguesa (cf. Artigo 66º da Constituição da República Portuguesa).

<sup>15</sup> E/CN.4/Sub.2/1994/9.

<sup>16</sup> U.N Human Rights Council Res. 10/4, Human Rights and Climate Change, 10th session, Mar. 2–27, 2009. N. 53, A/64/53 at 29 (Mar 25, 200). Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G09/174/51/PDF/G0917451.pdf?OpenElement>.

<sup>17</sup> Cf. p.e. A/HRC/25/53 (30 Dezembro 2013).

tomada de decisão; e acesso a tribunais e reparação) e substantivas (quadro jurídico apropriado no seu território; proteção quanto à ação dos atores privados) que promovem a proteção dos indivíduos face aos danos causados ao ambiente<sup>18</sup>.

Foram também já adotadas várias Resoluções do Conselho de Direitos Humanos sobre as Alterações Climáticas,<sup>19</sup> em que este órgão: “*Reiterates its concern that climate change poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world and has adverse implications for the full enjoyment of human rights*”.

No seio do Conselho da Europa, os temas dos direitos humanos e do ambiente também têm estado cada vez mais interligados, apesar da Convenção Europeia dos Direitos Humanos não garantir um direito específico a um ambiente saudável. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (doravante TEDH) tem examinado casos em que o gozo dos direitos humanos protegidos pela Convenção é afetado por fatores ambientais adversos. Por outro lado, também tem admitido uma restrição desses direitos, p. e. o direito de propriedade, em nome da proteção dos direitos dos membros da comunidade ao ambiente, como expresso no caso *Pine Valley Developments Limited and Others v. Ireland*<sup>20</sup>. O TEDH tem repetidamente reconhecido que o dano ambiental pode originar a privação de direitos humanos protegidos nos termos da CEDH, nomeadamente a privação do direito à vida (Art. 2º), à vida privada e familiar (Art. 8º) e do direito a uma reparação efetiva pela violação de direitos da CEDH (Art. 13º). O Tribunal tem entendido que o art. 8º da referida Convenção se aplica ao caso de poluição ambiental severa que tenha a capacidade de afetar o bem-estar de indivíduos e que os impeça de gozar os seus direitos, como entendeu em *Taskin and others v. Turkey*<sup>21</sup>.

Casos como *Powell and Ragner v. the UK*<sup>22</sup> e *López Ostra v. Spain*<sup>23</sup> demonstram que a potencial degradação ambiental viola os direitos humanos, isto é, que a poluição ambiental pode ser considerada como uma interferência no exercício dos direitos da

---

<sup>18</sup> Informação disponibilizada do mandato em: <http://srenvironment.org/>. Vide, em especial, o relatório relativo às questões das obrigações de direitos humanos relativas ao gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e seguro (UN. Doc. A/HRC/34/49), 19 de Janeiro de 2018, disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/34/49>.

<sup>19</sup> A/HRC/RES/7/23 e A/HRC/RES/18/22.

<sup>20</sup> *Pine Valley Developments Limited and Others v. Ireland*, no. 12742/87, TEDH (negação de licença de construção com justificação no interesse geral no ambiente).

<sup>21</sup> *Taskin and Others v. Turkey*, no. 46117/99, TEDH, para. 113, p. 27.

<sup>22</sup> Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Caso n.º 9310/81: *Case of Powell and Ragner v. United Kingdom*. Neste caso, alegou-se que a poluição sonora gerada pelo tráfego aéreo de Heathrow violava o direito de privacidade nos termos do art. 8º. Ao analisar o pedido dos requerentes, o Tribunal aplicou o teste da ponderação às questões ambientais, pesando os interesses conflitantes.

<sup>23</sup> Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Caso n.º 16798/90: *López Ostra v. Spain*. No caso López Ostra o Tribunal pareceu tomar como garantida a inclusão das questões ambientais como parte integrante da CEDH. Vide § 51.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Essa potencial degradação pode resultar na privação de muitos direitos humanos, como o seja o direito à intimidade da vida privada (art. 8.º CEDH) e o direito à vida (art. 2.º CEDH).

No caso *Önerlydiz v. Turkey*<sup>24</sup> o TEDH analisou se o Estado tem a obrigação de informar o público sobre os potenciais riscos ambientais de correntes de fenômenos naturais ou atividades humanas que possam afetar o direito à vida, protegida pelo Artigo 2º da Convenção Europeia. O Tribunal declarou que no contexto particular das atividades perigosas que são da responsabilidade do Estado, deve ser dada especial ênfase ao direito de informação do público. Trata-se do primeiro caso na jurisprudência do TEDH em que uma reivindicação nos termos do direito à vida foi levada a cabo no contexto industrial. Neste caso, o Estado tinha conhecimento de todas as condições de gases potencialmente ameaçadoras de uma fábrica de eliminação de resíduos o lado das casas dos candidatos e não informou as pessoas potencialmente afetadas por esse risco.

Nos outros sistemas regionais de proteção dos direitos humanos como americano ou o africano, a situação é ainda mais interessante, uma vez que existem dois importantes instrumentos que reconhecem o direito ao ambiente. Veja-se o Artigo 24º da Carta Africana dos Direitos do Homem e o Artigo 11º do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (designado de Protocolo de São Salvador).

Mais recentemente, o Tribunal Inter-Americano dos Direitos Humanos (doravante TIADH) emitiu um parecer sobre as obrigações dos Estados em relação ao ambiente no contexto da poluição e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal reconhecidos nos arts. 4.º e 5.º da Convenção Inter-Americana, em relação aos artigos. 1.º/1 e 2.º da mesma – isto é, tratou-se de um pedido de clarificação do escopo da responsabilidade ambiental nos termos da Convenção. Nesse Parecer,<sup>25</sup> o Tribunal reconheceu a existência de uma relação irrefutável entre a proteção do ambiente e a realização de direitos humanos na medida em que a degradação ambiental afeta o efetivo gozo de outros direitos humanos. Reconheceu a existência de uma relação irrefutável entre a proteção do ambiente e a realização de direitos humanos na medida em que a degradação ambiental afeta o efetivo gozo de outros direitos humanos. O TIADH perspectivou assim o Direito ao meio ambiente saudável como um direito com feições individuais (a sua violação pode causar repercussões

---

<sup>24</sup> Cf. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Caso n.º 48939/99: *Önerlydiz v. Turkey*; entre *Önerlydiz* e a Turquia. Ocorreu, no caso em desta que, uma explosão de metano cujos resíduos que entraram em erupção de pilha de lixo engoliram mais de dez casas situadas abaixo, incluindo a que pertencia ao requerente. Esteve denunciando a falta de medidas para evitar uma explosão, apesar de um relatório de peritos chamar a atenção das autoridades para a necessidade preventiva, uma vez que não era improvável uma explosão.

<sup>25</sup> Parecer 23 Tribunal Inter-Americano (*Advisory Opinion OC-23/17* of November 15, 2017. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_opiniones\\_consultivas.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es)>

individuais devido à sua relação com outros direitos – direito à vida, saúde, entre outros) e coletivas (na medida em que constitui um valor universal que é devido às gerações presentes e futuras). Tal direito – enquanto direito autónomo – difere do conteúdo ambiental que deriva da proteção de outros direitos humanos. De entre os direitos humanos, há direitos mais suscetíveis à degradação ambiental (como os chamados *direitos substantivos* – direito à vida, direito à integridade pessoal) que outros (estes últimos são chamados de *direitos procedimentais*, neles se encontrando direitos como à informação ou à participação na tomada de decisões).

Quanto ao sistema africano, no caso *The Ogoni People Case between SERAC (Social and Economic Right Action Center) vs. Nigerian Government*, apesar de a Carta Africana não assegurar claramente uma componente procedimental ao direito ao ambiente, a Comissão Africana dos Direitos Humanos definiu-a na decisão concernente ao Caso *The Ogoni People*: o acesso à informação é vital. Tal componente processual requer que o governo permita a participação do público na decisão proposta que possa afetar a Comunidade, assim como o acesso à justiça. Também na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos se reconheceu um escopo alargado ao direito à vida (digna)<sup>26</sup>. No entanto, em face da inclusão de um autónomo direito ao meio ambiente saudável, as reivindicações ligadas à vida e saúde do indivíduo relacionadas ao ambiente tendem a ser fundamentadas naquele direito, e não no direito à vida.

Em Março de 1996, a Comissão recebeu uma comunicação contra a Nigéria alegando a violação do direito a um ambiente satisfatório – entre outras alegações –, direito presente na Carta Africana. A comunicação alegou que o Governo Nigeriano, através do seu envolvimento na exploração do Nigeria Delti, contribuiu diretamente e indiretamente para a violação dos direitos do povo Ogoni. Esta comunicação foi a primeira vez em que a Comissão proclamou o significado do Artigo 24º da Carta. A Comissão assentou que o Artigo 24º da Carta reconhece a importância de um ambiente seguro e saudável. Entendeu que o ambiente da Niger Delta sofreu uma degradação como resultado da poluição e que o efeito da degradação ambiental afecta a satisfação do direito a um ambiente saudável. O governo Nigeriano violou tal direito: a Comissão veio afirmar que o Governo Nigeriano deve abster-se de interferir no gozo do direito a um meio ambiente saudável. A atividade da companhia nacional de petróleo da Nigéria causou degradação ambiental e problemas de saúde à população de Ogoni, o que resultou na contaminação do ambiente. O Governo Nigeriano falhou na proteção da população contra outros atores (terceiros), nomeadamente na legislação e não adoptando remédios efetivos. A Comissão entendeu que o Governo Nigeriano não monitorizou as operações das companhias de

---

<sup>26</sup> Comentário Geral n.º3, Comissão Africana, p. 7, § 3. A dignidade da vida humana, da qual decorre o escopo alargado direito à vida na Carta Africana, decorre da interpretação conjunta do art. 4.º (direito à vida) com o art. 5.º.



gás nem requereu medidas seguras. O Governo Nigeriano esteve, assim, ativamente envolvido na poluição, na contaminação de ambiente, o que resultou em problemas de saúde para o povo Ogoni. Além disso, o Governo Nigeriano falhou na regulação, na monitorização e na investigação de comportamentos das companhias de gás em Ogoniland. O governo também falhou em providenciar que a Comunidade fosse informada. Além disso, o Governo falhou na produção de estudos sobre o impacto na saúde e no ambiente.

No caso do sistema interamericano, destacam-se os casos *EHP v. Canada, Yanomami Indians v. Brazil*, e sobretudo o caso *Inuit*, que foi o primeiro caso em que se tentou estabelecer uma ligação clara entre as alterações climáticas e os seus causadores e as violações de direitos humanos.

No caso *Inuit*, de 2005, Sheila Watt-Cloutier apresentou uma petição (com o apoio da *Inuit Circumpolar Conference*) à Comissão Interamericana de Direitos Humanos alegando violações de direitos humanos resultantes dos impactos das alterações climáticas causadas por atos e omissões dos Estados Unidos. Foi alegada a violação dos direitos à vida e à saúde dos Inuit, entre outros (como o da habitação e de movimentação). A peticionária solicitou, em seu nome e em nome de mais sessenta e dois indivíduos Inuit (membros indígenas que habitam nas regiões árticas do Canadá, do Alasca e da Gronelândia), à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que recomendasse aos Estados Unidos que adotassem medidas obrigatórias para limitar as emissões de gases de efeito estufa, que considerassem os impactos das emissões de gases com efeito de estufa no Ártico na avaliação de todas as principais ações governamentais, que estabelecessem e implementassem um plano para proteger a cultura e recursos daquele povo e prestassem a assistência necessária para que os Inuit se adaptem aos impactos das mudanças climáticas que não podem ser evitadas. De facto, como foi frisado na petição, os impactos das alterações climáticas assumem proporções severas na região do Ártico, pelo que a petição considerava que os Estados Unidos se encontravam obrigados a proteger os direitos dos povos residentes no Ártico, assim como estariam vinculados a uma obrigação de não causar danos ambientais transfronteiriços.

Esta petição foi negada, uma vez que a Comissão considerou que não tinha autoridade para compelir os Estados Unidos a restringir as suas emissões de gases de efeito estufa ou compensar os Inuit. Contudo, contribuiu sem dúvida para aumentar a consciencialização pública sobre os efeitos prejudiciais do clima, alertando assim os atores globais na sua responsabilidade potencial para o aquecimento global.

Mas como se reflete esta abordagem de direitos humanos às questões ambientais no caso mais específico das alterações climáticas?

## V. Um desafio para o Século XXI: as Alterações Climáticas e os Direitos Humanos

### 1. 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 se vir a agravar – 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.

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.*”

Assim, o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, tem afirmado repetidamente “*climate change is the defining threat of our time*”.

Numa carta de Novembro de 2017 intitulada “*World Scientists’ warning to Humanity: A second notice*”, mais de 15.000 cientistas de 184 países reiteraram um chamada de atenção alarmante para a rápida evolução das ameaças ambientais, incluindo as alterações climáticas. As consequências surgem em todos os planos: político, segurança, jurídico, económico, ambiente, migrações, direitos humanos, saúde, tecnologia, etc.

As soluções estão a ser procuradas numa corrida contra o tempo, com o Acordo de Paris de 2015 no epicentro: diminuição das emissões, adaptação às alterações

climáticas, programas de financiamento e parcerias, e uma busca contínua de liderança (“*leadership*”) nesta temática. Estas soluções têm de ser necessariamente globais, mas perspetivam-se igualmente a nível regional e nacional.

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

Uma abordagem de direitos humanos deverá levar a que se examinem também os efeitos das alterações climáticas sobre os direitos humanos das populações mais afetadas e que se integrem os direitos humanos nas políticas ambientais de combate e adaptação às alterações climáticas.

O Acordo de Paris de 2015 é, como já se disse, o primeiro acordo internacional em matéria de alterações climáticas a conter uma menção aos direitos humanos, reconhecendo que as alterações climáticas são uma preocupação comum a toda a humanidade e referindo no seu preâmbulo que os Estados Partes devem: “*when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity*”.

A potencial degradação do ambiente causada pelas alterações climáticas pode resultar na privação em massa de muitos direitos humanos, como sejam o direito à saúde, o direito à vida, alimentação, água, vida familiar, propriedade, etc., e resultar naquilo que podemos designar por “migrações ambientais”, não existindo ainda hoje a categoria de “refugiados ambientais” protegidos por convenções internacionais de direitos humanos.

Tabela 1<sup>27</sup>

Climate Impact	Human Impact	Rights Implicated
<b>Sea Level Rise</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flooding</li> <li>• Sea Surges</li> <li>• Erosion</li> <li>• Salination of land and water</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loss of land</li> <li>• Drowning, injury</li> <li>• Lack of clean water, disease</li> <li>• Damage to coastal infrastructure, homes, and property</li> <li>• Loss of agricultural lands</li> <li>• Threat to tourism, lost beaches</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Self-determination [ICCPR;ICESCR,1]</li> <li>• Life [ICCPR, 6]</li> <li>• Health [ICESCR, 12]</li> <li>• Water [CEDAW,14; ICRC 24]</li> <li>• Means of subsistence [ICESCR,1]</li> <li>• Standard of living [ICESCR, 12]</li> <li>• Adequate housing [ICESCR,12]</li> <li>• Culture [ICCPR, 27]</li> <li>• Property [UDHR,17]</li> </ul>
<b>Temperature Increase</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Change in disease vectors</li> <li>• Coral bleaching</li> <li>• Impact on Fisheries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spread of disease</li> <li>• Changes in traditional fishing livelihood and commercial fishing</li> <li>• Threat to tourism, lost coral and fish diversity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Life [ICCPR, 6]</li> <li>• Health [ICESCR, 12]</li> <li>• Means of subsistence [ICESCR, 1]</li> <li>• Adequate standard of living [ICESCR, 12]</li> </ul>
<b>Extreme Weather Events</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Higher intensity storms</li> <li>• Sea Surges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dislocation of populations</li> <li>• Contamination of water supply</li> <li>• Damage to infrastructure: delays in medical treatment, food crisis</li> <li>• Psychological distress</li> <li>• Increased transmission of disease</li> <li>• Damage to agricultural lands</li> <li>• Disruption of educational services</li> <li>• Damage to tourism sector</li> <li>• Massive property damage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Life [ICCPR,6]</li> <li>• Health [ICESCR,12]</li> <li>• Water [CEDAW,14; ICRC 24]</li> <li>• Means of subsistence [ICESCR,1]</li> <li>• Adequate standard of living [ICESCR, 12]</li> <li>• Adequate and secure housing [ICESCR,12]</li> <li>• Education [ICESCR,13]</li> <li>• Property [UDHR,17]</li> </ul>
<b>Changes in Precipitation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Change in disease vectors</li> <li>• Erosion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outbreak of disease</li> <li>• Depletion of agricultural soils</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Life [ICCPR,6]</li> <li>• Health [ICESCR,12]</li> <li>• Means of subsistence [ICESCR,1]</li> </ul>

UDHR = Universal Declaration of Human Rights; ICCPR = International Covenant on Civil and Political Rights; ICESCR = International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; CEDAW = Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; ICRC = Convention on the Rights of the Child.

As alterações climáticas não destroem a vida *per se*, mas sim os *habitats* humanos, as bases da agricultura. Com o aumento da temperatura, a água escasseia, as plantas secam e o pasto morre. Em consequência, a morte será causada pelas alterações climáticas, alterações essas que são geradas, por sua vez, pela atividade humana. Tal significa que tais atividades representam violações ativas do direito à vida e à integridade física. O direito à vida<sup>28</sup> é conectado e dependente da própria proteção do ambiente humano porque “*like no other, may be directly and dangerously threatened by detrimental environmental measures. The right to life and quality of life depend directly on positive and negative environmental conditions.*”<sup>29</sup> Os

<sup>27</sup> “Climate Change & Human Rights: A Primer”, *The Centre For International Environmental Law*. Disponível em: [http://www.ciel.org/Publications/CC\\_HRE\\_23May11.pdf](http://www.ciel.org/Publications/CC_HRE_23May11.pdf)

<sup>28</sup> ECHR (Art.2.º), IACHR (Art.4.º) and ACHR (Art. 4.º)

<sup>29</sup> Report of Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, Report by Special Rapporteur Mrs. Fatma Zohra Ksentini on Human Rights and the Environment, UNESCO E/CN.4/Sub.2/1994/9, para. 174.

Estados têm a obrigação de proteger a vida dos seus cidadãos e de quaisquer indivíduos que se encontrem nos limites das fronteiras territoriais de cada Estado. Há, assim, o dever do Estado de proteger ativamente as pessoas contra quaisquer atividades humanas que possam ter impacto no direito à vida.

O direito à saúde também é violado na medida em que as mortes ocorridas são também causa de falta de saúde quando as consequências das atividades humanas atingem um nível sério de perigo. O art. 12.º do PIDESC aplica-se, assim, aos problemas gerados pelas alterações climáticas; são disso exemplo os Comentários gerais n.º 14 e n.º 15<sup>30</sup> nos quais se indica que o ambiente é considerado como um fator significativo para se alcançar um adequado nível de saúde, e que os problemas ambientais como a poluição são barreiras para o gozo pleno do direito à saúde. O direito à saúde não significa que se tem o direito a ser saudável, mas apenas que se deve ter acesso às oportunidades de gozo do mais alto *standard* de saúde.

A outra esfera afetada é o gozo do direito de propriedade. A subida do nível das águas do mar, por exemplo, causa a submersão da terra, destruindo as habitações e outras estruturas costeiras, assim como a desertificação causada por altas temperaturas torna a terra sem uso.

Ao mesmo tempo, as políticas de luta contra as alterações climáticas também devem, como diz o Acordo de Paris, ter em conta os direitos humanos a fim de minorar os seus impactos.

Durante muito tempo, o discurso sobre os direitos humanos foi omissivo quanto à questão das alterações climáticas. Porém, tal começou a mudar quando, há cerca de dez anos, o Conselho de Direitos Humanos da ONU começou a reconhecer sistematicamente nas suas resoluções, que as alterações climáticas comportam implicações quanto efectivo gozo dos direitos humanos: “*climate change poses an immediate threat to people and communities around the world, a threat moreover with far-reaching implications for the full enjoyment of human rights.*”

Estas resoluções, sendo a primeira a Resolução 10/4 (2009), do Conselho de Direitos Humanos surgem na sequência de o impacto das alterações climáticas sobre os direitos humanos ter sido sublinhado num estudo pedido pelo Conselho ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos,<sup>31</sup> na sequência da Declaração de Malé sobre a Dimensão Humana das Alterações Climáticas de 14 de Novembro de 2007.

---

<sup>30</sup> *Vid.* Comentário geral n.º 14. Vide o Relatório sobre as obrigações estatais relacionadas com o meio ambiente saudável (UN doc. A/HRC/31/52, disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/31/52>) que procede à interpretação dos artigos 11.º (direito a um nível de vida suficiente) e 12.º do PIDESC de modo a incluir acesso suficiente e seguro a água para uso doméstico e sanitário, e também cobre a prevenção e redução da exposição a substâncias danosas como radiação e químicos e condições ambientais degradantes que têm um impacto negativo na saúde humana

<sup>31</sup> UNHRC, 2008

Concluiu-se que as alterações climáticas representam ameaças a direitos como os direitos à vida, alimentação e à água:

*“Noting that climate change–related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights including, inter alia, the right to life, the right to adequate food, the right to the highest attainable standard of health, the right to adequate housing, the right to self-determination and human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, and recalling that in no case may a people be deprived of its own means of subsistence.”<sup>32</sup>*

Porém, apesar de as alterações climáticas terem implicações óbvias quanto ao gozo dos direitos humanos, não será tão evidente determinar em que sentido tais implicações podem ser qualificadas como violações de direitos humanos em sentido estrito.

Por outro lado, a multiplicidade de causas da degradação ambiental e a dificuldade em relacionar efeitos específicos a emissões oriundas de países específicos torna problemática a atribuição de responsabilidade a qualquer Estado.

Para promover uma reflexão mais ampla e profunda sobre estes temas, em 2012 o Conselho de Direitos Humanos nomeou<sup>33</sup>, como dito anteriormente, um perito independente, John Knox, para avaliar as questões de direitos humanos referentes a um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável. Posteriormente, em 2015, Knox tornou-se Relator Especial sobre os direitos humanos e o ambiente.

O trabalho do Relator Especial,<sup>34</sup> os debates e as várias resoluções do Conselho de Direitos Humanos desde 2009, têm ajudado a clarificar os impactos adversos que as alterações climáticas causam num leque considerável de direitos humanos.

Porém, a questão da atribuição da responsabilidade por esses impactos adversos subsiste como a questão mais controvertida.

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

O maior desafio é, contudo, o da 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 como um todo, bem como as populações especialmente afetadas.

<sup>32</sup> A/HRC/10/L.11, p. 15.

<sup>33</sup> Pela Resolução 19/10 (2012).

<sup>34</sup> *Cf.*, entre outros, o seu relatório de 2016 (A/HRC/31/52).

A intenção original da importação do Direito Internacional dos Direitos Humanos para a discussão das alterações climáticas foi tornar responsáveis os maiores emissores pelos danos que estavam a causar. Tal conclusão poderá retirar-se de casos como a petição *Inuit*, já acima referida.

Efetivamente, os danos transfronteiriços associados às alterações climáticas, isto é, os danos factualmente originados fora dos limites territoriais de um Estado, não encaixam no regime internacional clássico segundo o qual um Estado ratifica um tratado de Direitos Humanos, ficando vinculado ao respeito desses mesmos direitos dos cidadãos através de leis congruentes com o Tratado.

Trata-se classicamente de uma jurisdição vertical e sob a égide de uma leitura tradicional dos Direitos Humanos, os Estados emissores não terão obrigação de proteger os direitos humanos dos cidadãos de outros territórios porque não estão vinculados a obrigações extraterritoriais.

John Knox tem defendido, assim, que os direitos inseridos em Convenções Internacionais (como o PIDCP ou o PIDESC) devem ser delineados de uma forma diagonal ao invés de vertical.<sup>35</sup> um Estado–parte numa dessas Convenções deve respeitar os direitos daqueles que estão sob seu “controlo efetivo.” Veja-se o caso do PIDESC no qual as obrigações dos Estados se estendem a todos os atos que sejam efeito de uma conduta estatal (impõe-se, assim, obrigações extraterritoriais). Também mais recentemente no Parecer 23, o TIADH esclareceu o escopo extraterritorial da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (artigo 1.º, n.º 1) no contexto do cumprimento de obrigações ambientais.

Posto isto, é de notar a fragilidade dos mecanismos de aplicação, relativos a direitos humanos, no Direito Internacional, devido à complexidade na identificação das responsabilidades locais e extraterritoriais e na demonstração de nexos causal entre o dano ambiental e o seu impacto na vida e saúde humana.

Além disso, como bem expresso por Stephen Humphreys, podem entrar em conflitos direitos humanos diversos, isto porque os direitos humanos protegem não somente os prejudicados pelas consequências das mudanças climáticas, mormente os atores económicos que, titulares de direitos – como o de propriedade e o de gozo pacífico dos seus bens – podem invocá-los para reduzir a ação das alterações climáticas. Quanto ao direito de propriedade em particular, deve reconhecer-se que “the right to property has been given a broad interpretation by international tribunals and could be asserted by those who have been licensed to act in ways that harm the environment.”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> J. Knox, “Climate Change and Human Rights Law”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, nº 1 (2009), p. 201.

<sup>36</sup> S. Humphreys, “Climate Change and Human Rights”, in: M. Grodin, D. Tarantola, G. Annas e S. Gruskin (eds.), *Health and Human Rights in a Changing World*, Routledge (2013), 501–513, p. 504.

O desafio da “justiça ambiental” ou “justiça climática” é, assim, um dos maiores desafios éticos da atualidade no que toca aos direitos humanos e relações internacionais.

O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada (“*common but differentiated responsibilities*”) é um princípio do direito internacional do ambiente que estabelece que todos os Estados são responsáveis por lidar com a destruição ambiental global, mas não são todos igualmente responsáveis. O princípio visa equilibrar, por um lado, a necessidade de todos os Estados se responsabilizarem pelos problemas ambientais globais e, por outro, a necessidade de reconhecer as grandes diferenças entre os níveis de desenvolvimento económico entre os Estados que, por sua vez, estão relacionadas com a contribuição dos Estados para os problemas ambientais e também com a sua capacidade para os resolver.

O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada foi reconhecido inicialmente na Declaração do Rio de 1992 sobre Ambiente e Desenvolvimento e tem sido reiterado em vários outros instrumentos internacionais, mais recentemente no Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas de 2015.

Trata-se de um compromisso entre as posições dos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento no que toca à proteção ambiental e, do ponto de vista ético, consiste numa expressão do Princípio da Equidade nas relações internacionais, ao reconhecer que os países desenvolvidos contribuíram mais ao longo do tempo para a degradação ambiente e, por isso, devem assumir uma maior quota-parte na responsabilidade.

Porém, este princípio tem sido contestado por alguns países desenvolvidos, incluindo os Estados Unidos, o que tem dificultado a sua aplicação prática. Por outro lado, no que toca à relação entre as alterações climáticas e os direitos humanos, também não oferece uma ligação direta entre comportamento e violação, não contribuindo plenamente para a sua proteção.

Não pode ser deixado de ter em conta um dos grandes fins a ser obtido com uma abordagem sobre as alterações climáticas focada nos direitos humanos: a responsabilidade ou *accountability*.

O sistema de proteção internacional, regional e nacional de direitos humanos continua essencialmente baseado no paradigma clássico da relação direta entre o Estado e os seus cidadãos, revelando dificuldades na ligação entre a proteção de interesses coletivos ou difusos, como é a proteção do ambiente global, e a violação de direitos humanos de indivíduos e grupos em concreto.

Contudo, os impactos negativos causados por alterações climáticas são globais, contemporâneos e sujeitos a um crescimento exponencial tendo em conta as alterações que se têm vindo a registar. Este fenómeno requer uma resposta global baseada em direitos. Há, pois, que acentuar-se as obrigações essenciais e as



responsabilidades dos Estados e outros portadores de deveres, como as empresas que operam em indústrias que contribuem para a emissão de gases estufa, e as suas implicações relativamente a alterações climáticas<sup>37</sup>.

Nos últimos anos, tem-se desenvolvido, sobretudo em termos de *soft law* uma forte ligação entre as empresas e a necessidade de as mesmas respeitarem os direitos humanos. O principal documento na matéria são os *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*,<sup>38</sup> também desenvolvidos no quadro do Conselho de Direitos Humanos.

Neste documento, confirma-se a responsabilidade dos Estados em prevenirem que as empresas violem os direitos humanos, mas estabelece-se também um *standard* de conduta das referidas empresas face aos direitos humanos. No entanto, tal não equivale estritamente a uma possibilidade de responsabilização por violação de normas internacionais, mas apenas da legislação interna aplicável.

Apesar disso, o *standard* de conduta é no sentido de uma expectativa de que as empresas devem pautar a sua conduta pelo respeito dos direitos humanos universalmente reconhecidos. Em termos operacionais, as empresas deverão também praticar a “*due diligence*”, identificando, prevenindo e mitigando o impacto adverso das suas atividades nos direitos humanos (*cf.* Princípio 17 dos *UN Guiding Principles*).

Para além dos casos já referidos que tramitaram em sede das instituições regionais de proteção de direitos humanos, começa a assistir-se a alguma litigância em matéria de alterações climáticas, incluindo no que toca a violação de direitos humanos, mas não apenas, alguma dessa litigância em tribunais nacionais contra Estados e, noutros casos, também contra empresas<sup>39</sup>.

É interessante notar alguns desenvolvimentos recentes, cujas decisões se encontram ainda pendentes, nesta matéria em tribunais nacionais, como na Colômbia ou Paquistão, em que o Estado ou entidades públicas, como o Ministério do Ambiente, foram demandadas em temas relacionados com o ambiente e alterações climáticas.

No caso *Ali v. Federation of Pakistan*, de 2016, que corre no Supremo Tribunal de Lahore, Rabab Ali, uma criança de 7 anos que vive em Karachi, é o peticionário da ação (representada pelo seu pai). Em causa estão uma série de ações e omissões por parte do governo federal do Paquistão, assim como por parte da província de Sindh (aonde se localiza Karachi). Alega-se, na petição, a violação de direitos fundamentais protegidos pela Constituição em relação à atmosfera, ao clima do Paquistão e aos direitos relacionados com a degradação ambiental expectável como resultado da queima de carvão de modo a gerar-se eletricidade. Afirma que através da

---

<sup>37</sup> *Cf.* OHCHR’s Key Messages on Human Rights and Climate Change.

<sup>38</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf).

<sup>39</sup> Sobre estes casos, encontra-se disponível uma importante base de dados da *Columbia Law School* em <http://climatecasechart.com>.

exploração e promoção contínua dos combustíveis fósseis, em particular o carvão, os governos do Paquistão e do Sindh violaram a Doutrina da Confiança Pública e os direitos fundamentais das gerações mais novas à vida, à liberdade, à propriedade, à dignidade humana, à informação e à proteção igual perante a lei. O foco principal é a aprovação de um plano para desenvolver campos de carvão localizados na região do deserto de Thar. Espera-se que o desenvolvimento aumente a produção de carvão paquistanesa de 4,5 para 60 milhões de toneladas por ano, com um aumento proporcional das emissões de gases de efeito estufa (aumento significativo das emissões de CO<sub>2</sub>) como efeito da exploração massiva daquele combustível. Também é esperado o deslocamento dos residentes dessa região e a degradação ambiental, quer diretamente (através de impactos na qualidade da água), quer indiretamente (através de impactos da qualidade do ar da combustão do carvão).

No caso *Future Generations v. Ministry of the Environment and Others*, de 2018, perante o Supremo Tribunal de Bogotá, vinte cinco demandantes apresentaram uma queixa contra vários órgãos do governo da Colômbia, municípios desse país e algumas empresas para fazer valer os direitos em causa. Alegam que as omissões das autoridades competentes para com o dever de proteger o ambiente, permitindo o aumento da taxa de desflorestação, incumpriram o direito dos autores em gozarem de um meio ambiente saudável. Estão também em causa outros direitos: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à água. Fazem ainda referência às implicações nas gerações futuras que sofrerão com os efeitos das alterações climáticas no país (aplicação do Princípio da Equidade Intergeracional). Os Autores alegam que as alterações climáticas, assim como a falha do governo na redução da desflorestação e na garantia do cumprimento do objectivo de não desflorestação na Amazônia Colombiana até 2020 (previsto no Plano Nacional de Desenvolvimento 2014-2018) são claras ameaças daqueles direitos fundamentais, solicitando assim a prescrição de medidas de proteção (correspondentes a critérios de oportunidade e eficiência). Está aqui em causa a efetividade do direito ambiente saudável que alegadamente é ameaçado pelas alterações climáticas e pela desflorestação (desflorestação essa que tem efeitos negativos no solo da região assim como no ecossistema de todo o país).

Um outro caso interessante está ainda pendente nos tribunais holandeses – *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands* (District Court of the Hague, 2015) – em que uma ONG solicita uma decisão declarativa no sentido de que o não cumprimento dos objectivos de redução de emissões de gases constituiria uma violação de direitos humanos.

Por outro lado, deram recentemente entrada em tribunais americanos ações de cidades contra grandes empresas petrolíferas, pedindo indemnizações em virtude dos elevados custos de obras e infraestruturas para fazer face aos efeitos das alterações climáticas.

Assim, no caso *People of State of California v BP p.l.c (Oakland)* e *People of State of California v. BP p.l.c. (San Francisco)* (2017), que corre perante o *Superior Court of the State of California, County of san Francisco* e no *Superior Court of The State of California, County of Alameda*, o povo de S. Francisco e o povo de Oakland estão a tentar processar cinco empresas de combustível fóssil (BP, Chevron Corporation, ConocoPhillips, Exxom Mobil, Royal Dutch Shell). Trata-se de *public nuisanceactions* contra essas empresas de combustíveis fósseis. Alega-se que os réus produziram e promoveram quantidades massivas de combustíveis fósseis, apesar de saberem que as emissões desses combustíveis produzem impactos severos e catastróficos de mudança de clima e conseqüentemente um risco catastrófico para os seres humanos e para a propriedade, pública e privada. São Francisco já sofre e continuará a sofrer os impactos da elevação acelerada do nível do mar. A cidade pede a condenação dos réus no financiamento de um programa de adaptação climática para a construção de muralhas marítimas e outras infraestruturas necessárias para proteger a propriedade pública e privada da elevação do nível do mar e outros impactos do clima. Oakland exige o financiamento de um programa de adaptação climática, com o mesmo fundamento, visando a implementação das necessárias infraestruturas. Em causa estão a *State-law nuisance* e a *cláusula desupremacia*, a segunda do artigo VI da Constituição Americana

No caso *City of New York vs BP Plc et al* (2018), que corre no US District Court for Manhattan, a cidade de Nova Iorque intentou uma ação contra cinco empresas de combustíveis fósseis, alegando que, com a sua conduta, contribuíram de forma continuada e decisiva para o aquecimento global. As rés são as seguintes: BP, Chevron, ConocoPhillips, Exxon Mobil e Royal Dutch Shell. Bill de Blasio, presidente da Câmara de Nova Iorque, disse que a cidade quer recuperar mil milhões de dólares na sequência deste processo, montante já gasto na sequência dos danos provocados pelas mudanças climáticas, e tendo em vista o financiamento de infraestruturas físicas, como proteções costeiras e esgotos. Argumentou que as rés produziram, comercializaram e venderam enormes quantidades de combustíveis fósseis, sabendo que o uso de tais combustíveis é causador do efeito estufa, pela emissão de gases que se acumulam e permanecem na atmosfera, causando danos graves. Alegou também que as rés, visando o lucro, deliberadamente se envolveram numa campanha de negação e descredibilização acerca do aquecimento global e seus impactos, tal como encetaram uma campanha de décadas que visou maximizar a dependência contínua dos seus produtos. Tais danos, no caso concreto, traduzem-se em intensas ondas de calor/secas severas, precipitação extrema e subida do nível do mar. Pede-se, na ação, indemnizações compensatórias pelos custos suportados pela cidade de Nova Iorque no tratamento de infraestruturas e noutros bens, para proteger a saúde pública, a segurança e os bens da cidade e dos moradores/vítimas, e referem-se também os custos em que a cidade continuará a

incorrer para proteger as pessoas contra os impactos das alterações climáticas. Para o efeito apresenta-se prova documental. Por outro lado, defende-se que a cidade sofreu danos e prejuízos, para além da comunidade em geral, o que coloca diversas questões, designadamente a questão dos danos no meio ambiente como prejuízo ecológico puro; tal noção de prejuízo ambiental puro, fruto do impulso de uma ética ecológica, coloca dificuldades, por não ser consensual. O dano ecológico puro ou *per se* é o que afecta o meio natural, quer dizer, *res nullius e res communis*. Pioneiros nesta abordagem, os EUA contam com dois instrumentos: o CERCLA (1980) e o Oil Pollution Act (OPA) de 1990, sendo notório que as ações de *public nuisance* fazem antever o futuro reconhecimento público de um direito ao ambiente. Nova Iorque prevê alienar capitais dos seus fundos de pensão investidos em empresas de combustíveis fósseis.

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”<sup>40</sup> (i.e. 47 principais empresas multinacionais petrolíferas, gás, carvão e cimento) são responsáveis por violações ou ameaças de violações de direitos humanos em virtude dos impactos resultantes das alterações climáticas. Em particular, alegam que as emissões das empresas petrolíferas são uma causa imediata dos efeitos negativos das alterações climáticas e, por essa razão, as empresas em questão podem ser responsabilizadas pelos danos causados, por exemplo, por vários furacões que causaram imensa destruição nas Filipinas. A decisão, apesar de não provir de um órgão judicial, terá um impacto considerável quanto à possibilidade de responsabilizar empresas por violações de direitos humanos decorrentes dos impactos adversos das alterações climáticas.

Mas para além desta complexa questão jurídica da atribuição da responsabilidade pelo impacto das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos aos Estados e empresas, existe outra que tem marcado as discussões nesta matéria, que é a de saber se as pessoas afetadas pelos efeitos adversos das alterações climáticas poderão beneficiar de um estatuto de refugiados ambientais ou climáticos.

### 3. 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

---

<sup>40</sup> <http://www.greenpeace.org/seasia/ph/PageFiles/735291/Petitioners-and-Annexes/CC-HR-Petition.pdf>.

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 suas casas graças a desastres ambientais do que guerras. Estima-se que, aproximadamente, 25 milhões de pessoas poderiam ser consideradas, atualmente, refugiados ambientais.

O problema é especialmente sentido nas zonas costeiras e em ilhas. Os habitantes das ilhas Carteret, na Papua-Nova Guiné, evacuaram o arquipélago como resultado da subida do nível do mar, em 2002, atribuída ao aquecimento global. Estiveram entre os primeiros refugiados das mudanças climáticas atribuídas ao aquecimento global. Outros habitantes de regiões de baixa elevação também estão sob risco. Tuvalu, Kiribati e as Maldivas são regiões vulneráveis às elevações no nível do mar e à mudança das marés.

Outras regiões onde houve registro de refugiados climáticos recentemente são: África, onde cerca de 10 milhões de pessoas migraram, no curso das duas últimas décadas, fugindo dos efeitos da desertificação e da degradação ambiental; a ilha de Bhola, no Bangladesh, onde a subida do nível do mar deixou 500.000 deslocados desde 1995; e a vila de Shishmaref, no Alaska, onde a perspectiva dos habitantes locais no futuro próximo é a de evacuação total da população, com a elevação do oceano.

No entanto, como refere, Jane McAdam: “*While the term ‘refugee’ describes only a narrow sub-class of the world’s forced migrants, it is often misapplied to those who move (or who are anticipated to move) for environmental or climate reasons.*”<sup>41</sup>

Como foi exposto anteriormente, as mudanças climáticas incluem, entre outras manifestações, o aumento nas temperaturas médias, muitas vezes chamado de aquecimento global; alterações nos padrões de chuva levando a inundações, secas e, em algumas áreas, desertificação; condições meteorológicas extremas e imprevisíveis, resultando em mais intensos e numerosos desastres naturais; e o derretimento dos glaciares e das calotas polares resultando em subida do nível do mar e erosão costeira, tornando as áreas de baixa altitude inabitáveis”.<sup>42</sup> As mudanças climáticas são um fenômeno global, mas não intervêm de forma uniforme e linear, já que certas zonas do mundo são mais ameaçadas, como as zonas áridas de África subsaariana e da Ásia Central ou as zonas costeiras de baixa elevação.

---

<sup>41</sup> J. McAdam, “Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 23, n° 1 (2011), 2–27, p. 3.

<sup>42</sup> A. Guterres, “Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: a UNHCR perspective”, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 23 de outubro de 2008, p. 1.

A relação entre as referidas alterações climáticas e as migrações/deslocações humanas é uma realidade global e encerra vários problemas e dificuldades em termos jurídicos, desde logo porque entre os especialistas não há uma definição consensual do que seja o deslocado/refugiado ambiental. Assim, num primeiro momento, há que dizer que o conceito em causa é um novo *corpus* a apreender pelo direito, sendo certo que os Autores divergem no respeitante à terminologia a adotar e no tocante à própria noção ou conceito dos migrantes/deslocados/refugiados ambientais.

Exceto no caso de eventos climáticos extremos que imediatamente deslocam os afetados, é quase impossível apartar os fatores ambientais de outras variáveis, como a pobreza, na decisão de migrar. E é assim especialmente quando se trata de processos graduais, como a subida do nível do mar ou o derretimento glacial, a capacidade de uma população para lidar e adaptar-se às mudanças depende, em grande parte, dos recursos financeiros e humanos disponíveis, bem como da força de instituições governamentais para enfrentar essas questões. Assim, a migração devido à mudança ambiental precisa de ser analisada no contexto de três características inter-relacionadas: vulnerabilidade, resiliência e adaptabilidade.

Enquanto os investigadores do ambiente têm tendência para ter uma visão mais alarmista, apontando para deslocamentos massivos, os especialistas das migrações veem as mudanças ambientais como um fator, entre outros, do fenómeno migratório. Tais pontos de vista dificultam o acordo sobre o quadro jurídico necessário para tratar a questão das migrações climáticas. Assim sendo, na busca de um estudo mais equilibrado parece adequado defender-se a necessidade de ter em conta as diversas perspetivas e contributos do Direito do Ambiente, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional das Migrações.

A este respeito, afirmam Michèle Morel e Nicole de Moor:

*“ Le droit de l’environnement, le droit relatif aux droits de l’Homme, le droit des réfugiés et le droit de la migration, constituent les quatre pièces du puzzle des migrations climatiques. Séparés ils ont une fonction limitée, mais pris ensemble, ils forment un ensemble satisfaisant. Les juristes, les organisations spécialisées et les décideurs devraient en conséquence penser et travailler d’une manière interdisciplinaire afin de parvenir à une solution cohérente au problème des migrations climatiques.”*<sup>43</sup>

A legislação sobre os Direitos Humanos tem um papel importante na prevenção das migrações climáticas, mas nem todos os Estados são partes desses instrumentos internacionais, além de que, quanto aos que o são, nem sempre há vontade por parte dos governos no sentido de promover a eficácia prática desses direitos. Por conseguinte, o relevo de tal eficácia não é despicienda e o reforço dos Direitos Humanos pelos governos nacionais é necessário para reforçar a prevenção das migrações

---

<sup>43</sup> M. Morel e N. de Moor, “Migrations climatiques: quel rôle pour le droit international?”, *Cultures & Conflits*, nº 88 (2012), pp. 61-84, esp. p. 84.

forçadas. Os Direitos Humanos podem também ser fundamentais para os migrantes ambientais no quadro das migrações climáticas externas. Sendo aplicados a todos, sem discriminação, são aplicáveis aos estrangeiros (também, portanto, aos que saem dos seus países rumo a outros países) da mesma forma que se aplicam aos cidadãos. Os migrantes climáticos que tenham atravessado uma fronteira internacional e que se encontrem num território estrangeiro aproveitam assim de todos os direitos fundamentais, independentemente da sua situação—regular ou não regular, mas na prática os irregulares ficam privados de alojamento, de tratamentos de saúde e de outros serviços sociais.

O direito de se ser protegido contra um regresso forçado ao seu país (Princípio de *non-refoulement*) proíbe os Estados de reenviar, expulsar ou extraditar uma pessoa que dessa forma corre o risco de ser submetida a graves violações de direitos humanos, mas há que estender tal princípio aos deslocados ambientais, uma vez que de acordo com as convenções internacionais e regionais existentes, mormente da jurisprudência do TEDH, tais pessoas não são protegidas pelo princípio referido. Consequentemente, nada impede que as decisões jurisprudenciais decidam pelo regresso de um deslocado ambiental a um país (o seu) marcado por problemas ambientais extremamente severos. Por outro lado, pode suceder que o próprio regresso ao território seja impossível, por se ter tornado inabitável ou por ter desaparecido.

A Convenção de Genebra de 1951 assenta no carácter individual do reconhecimento do estatuto dos refugiados, e por isso não contempla a abordagem *prima facie* colectiva, parecendo ser esta a mais apropriada em situações de urgência. Uma nova convenção *ad hoc* é a solução preconizada por Véronique Magniny, a qual propôs um estatuto dos refugiados do ambiente.

Ponderando estas dificuldades, outros defendem como solução mais realizável a cooperação internacional e o recurso a acordos bilaterais. Todavia, esbarram noutra dificuldade: Que solução mais acertada para as situações em que um Estado está em vias de desaparecer<sup>44</sup>, como Tuvalu?

“[Q]uand les migrants fuient définitivement un pays inhabitable (comme Tuvalu), il serait souhaitable que les Etats les plus proches aient l'obligation de les accueillir. La protection des habitants de Tuvalu doit être organisée avant la disparition des îles, dans une approche préventive, et une protection internationale pourrait imposer cette obligation aux Etats voisins”<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> De acordo com os dados do *World Bank*, “In search of shelter: Mapping the effects of climate change on human migration”, 2008, p. 19. Disponível em: <http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=621>

Em 1999, Kiribati perdeu duas ilhas inabitáveis (Tebua, Tarawa e Abanvea).

<sup>45</sup> Cf. Geremia Cometti, “Quelle solution juridique pour Tuvalu”, *Réchauffement Climatique et Migrations Forcées : Le cas de Tuvalu*, E-cahiers de L’institut, Graduate Institute Publications, n° 5 (2011), § 14. Disponível em : <https://books.openedition.org/iheid/213#text>. *Vide* ainda C. Coumil e P. Mazzega, “Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques”, *Révue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 24, n° 1 (2007), 7–34, p. 20 ss

Os instrumentos de direitos humanos podem garantir os direitos dos migrantes climáticos: podemos referir, por exemplo, o segundo parágrafo do artigo 1.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos; o artigo 6.º, que estabelece que o direito à vida é inerente à pessoa humana e que este direito deve ser protegido por lei. O artigo 12.º, finalmente, afirma que ninguém deve ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país. Quanto à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, declara no artigo 3.º que todos têm direito à vida, à liberdade e à segurança. Além disso, de acordo com o artigo 13.º, todos têm o direito de deixar qualquer país, incluindo o seu próprio país, e a ele retornar, e de acordo com o artigo 15.º, ninguém deve ser arbitrariamente privado de sua nacionalidade. De facto, até agora apenas são reconhecidos os refugiados políticos<sup>46</sup>, apesar de a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência das Pessoas internamente deslocadas (Convenção de Kampala)<sup>47</sup> e do Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais<sup>48</sup> terem reconhecido os migrantes ambientais. Destaca-se, ainda, a Declaração de Cartagena<sup>49</sup> que se centra na crise de refugiados da América Central, expandindo o conceito tradicional de refugiado a eventos que colocam seriamente em risco a ordem pública.

Sendo as alterações climáticas um problema global, a verdade é que os seus impactos são diferenciáveis segundo a região sobre a qual nos debruçamos. As desigualdades entre ricos e pobres estão a aumentar e os direitos humanos poderão ter o papel de referente ético a traduzir-se em obrigações jurídicas, e também de instrumento de proteção dos mais vulneráveis aos referidos impactos.

Os tribunais nacionais têm recusado aplicar a estas situações do 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, depois de terem sido negados vistos de residência na Nova Zelândia com base em pretensa ilegalidade, uma família de cidadãos oriundos de Tuvalu apelou para o Tribunal.

---

<sup>46</sup> Estes devem temer razoavelmente a perseguição pelo seu governo baseada numa das seguintes características: raça, religião, nacionalidade, pertença a um particular grupo social ou opinião política. Jessica NOTO defende a expansão do conceito de perseguição para uma escala global – não apenas tendente ao governo de que é nacional, mas a qualquer outro governo – de modo a incluir um maior leque de pessoas. A Autora considera que os refugiados ambientais deveriam ser abrangidos pela definição tradicional de refugiado adotada pela convenção de 1951. *Vid.* Jessica Noto; “Creating a Modern Atlantis: Recognizing Submerging States and Their People”, *Buffalo Law Review*, vol. 62, nº 3 (2014), p. 772–773

<sup>47</sup> Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência das Pessoas internamente deslocadas em África (Convenção de Kampala), 2009. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>.

<sup>48</sup> Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos deslocados ambientais, 2010. Disponível em: <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-Convention-on-the-International-Status-on-environmentally-displaced-persons-third-version.pdf>.

<sup>49</sup> Declaração de Cartagena sobre Refugiados, 1984. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena:](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena:)



Argumentaram, os apelantes, que estavam em risco de sofrer os impactos adversos das alterações climáticas caso fossem deportados para Tuvalu; além disso, que seriam separados de parte da família com quem mantinham vínculos estreitos. O Tribunal analisou o caso à luz do *Immigration Act 2009*, reconhecendo que a família apelante se encontrava numa circunstância excepcional de carácter humanitário, o que tornaria demasiado severo o regresso da mesma a Tuvalu. O Tribunal reconheceu que os impactos das alterações climáticas podem afectar o gozo dos direitos humanos, citando para isso, por exemplo, um relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas de 2014 (concernente aos impactos, adaptação e vulnerabilidade). O Tribunal também se referiu ao interesse superior das crianças apelantes, concluindo que esse se dirige no sentido da permanência das mesmas na Nova Zelândia. O Tribunal não se pronunciou sobre a questão de saber se as alterações climáticas constituiriam uma base para concessão de vistos de residência, baseando a sua decisão – de concessão dos vistos – na constatação das circunstâncias excepcionais e na integração da família (três gerações) na comunidade da Nova Zelândia.

No caso *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* (2015), no Supremo Tribunal da Nova Zelândia (ou *Supreme Court of New Zealand*), um cidadão de Kiribati recorreu da não concessão do estatuto de refugiado. O recorrente alega, para o efeito, as consequências das alterações climáticas em Kiribati – mormente o da subida no nível do mar, o que tem forçado a migração. O *High Court* reconhece que os argumentos citados pelo recorrente não o qualificam, à luz da Convenção de Genebra sobre o estatuto dos Refugiados (1951), de “refugiado” para os efeitos da concessão desse estatuto. O Tribunal ainda referiu como preocupante uma possível expansão do âmbito daquela Convenção de modo a integrar um novo tipo de refugiado (o de denominado “refugiado ambiental”). O recorrente interpôs recurso da decisão para o Tribunal de Recurso (ou *Court of Appeal*). Tal Tribunal rejeita, nos termos do *Immigration Act 2009*, o pedido de autorização de recurso pelo mesmo motivo (não aplicabilidade da Convenção de Genebra sobre o estatuto dos refugiados). Por último, a questão é analisada pelo Supremo Tribunal (*Supreme Court*) que indefere o pedido de recurso, afirmando que não há provas de que o Governo de Kiribati tenha falhado em tomar medidas para proteger os seus cidadãos dos efeitos de degradação das alterações climáticas. Concluindo, o seu pedido foi rejeitado por não cumprimento dos critérios exigidos para concessão do estatuto de refugiado.

Assim, sem flexibilidade por parte dos tribunais nacionais, nem uma possibilidade realista de uma alteração da Convenção de 1951<sup>50</sup>, urge encontrar soluções criativas para fazer face a esta nova realidade.

---

<sup>50</sup> A posição do próprio ACNUR tem sido contra esta opção.

#### 4. Caso de Estudo: A Subida do Nível do Mar e o seu impacto nos Direitos Humanos das populações afetadas

As consequências da subida do nível do mar têm-se tornado recentemente num assunto de importância crescente para uma parte da comunidade internacional. Mais do que 70 Estados serão possivelmente direta ou indiretamente afetados, o que representa mais de um terço dos Estados que compõem a comunidade internacional. Como é também sabido e já foi acima referido, este fenómeno está já a ter um impacto significativo em muitos aspetos essenciais da vida nos Estados costeiros (sobretudo os de baixa altitude) e nos Estados insulares, sendo as suas populações as principais afetadas.

De acordo com estudos e relatórios científicos de confiança, como o 5º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC), este fenómeno deverá acelerar no futuro<sup>51</sup>. Em consequência, a inundação de vastas áreas costeiras de baixa altitude e de ilhas irão tornar estas áreas cada vez menos habitáveis e eventualmente impossíveis de habitação, e irão produzir a sua depopulação parcial ou total.

Estas consequências factuais da subida do nível do mar suscitam um importante número de questões e problemas jurídicos. Por exemplo, quais as consequências sobre a qualidade de Estado (*statehood*) do desaparecimento do território e da população de um Estado? É a legitimidade do Governo afetada pela perda de território e deslocação da sua população para outros Estados? Quais são os efeitos jurídicos da inundação das zonas costeiras de baixa altitude e das ilhas sobre as delimitações marítimas já existentes ou futuras? Qual o impacto sobre o direito de explorar os recursos naturais dos espaços marítimos que pertencem ao Estado, quando a configuração da sua costa mudou ou o seu território diminuiu ou desapareceu devido à subida do nível do mar? Aspetos relacionados com a deslocação, migração e direitos humanos das pessoas afetadas pelas consequências negativas da subida do nível do mar devem também ser tidas em conta.

Estas questões e problemas necessitam, na nossa opinião, de soluções jurídicas internacionais específicas. Na verdade, o direito internacional existente, quer de natureza convencional quer costumeira, contém uma importante base para tais soluções, porém não contém respostas suficientemente específicas e adequadas para todas as questões relacionadas com as consequências da subida do nível do mar.

---

<sup>51</sup> O *Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* estima que o nível médio da subida global do nível do mar será provavelmente entre 26 cm e 98 cm no ano 2100. Cf. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2013), p. 1180.

Como foi referido, para além de questões relativas ao Direito do Mar e à soberania, a inundação completa ou parcial do território de Estados, em particular de pequenas ilhas e de Estados costeiros de baixa altitude, causada pela subida do nível do mar, pode ter importantes implica es no que respeita ao deslocamento, migra o e direitos humanos dos indivíduos afetados por este fen meno.

O deslocamento e a migra o de popula es podem ser desencadeados pelas conseq ncias a longo prazo da subida do nível do mar, como a erosão costeira, ou por desastres repentinos, ou por uma combina o de ambos. Por exemplo, a subida do nível do mar pode exacerbar tempestades, levar   intrusão de água salgada no território e   perturba o dos len is de água doce.

A desloca o no interior no próprio Estado ou a migra o para países terceiros no contexto das altera es climáticas e dos desastres   um fen meno multicausal, no qual os efeitos desses eventos interagem com outros fatores econ micos, políticos e sociais. Pode levar a situa es temporárias de movimento de pessoas mas, ao contrário de outros desastres naturais ou de outro tipo, os efeitos das altera es climáticas, como a subida do nível do mar, tem o potencial de criar movimentac o de pessoas a longo prazo ou a título definitivo, dentro do próprio país ou para terceiros Estados.

Ao mesmo tempo, enquanto a subida do nível do mar não  , em si mesmo, uma viola o de direitos humanos, possui o potencial de afetar adversamente o gozo destes direitos humanos, protegidos a nível universal e regional, com incidência especial em grupos e pessoas já vulneráveis. As conseq ncias da subida do nível do mar produzem riscos para muitos aspetos da vida humana, incluindo no que toca a mortalidade, segurança quanto a água e comida, saúde, habita o, propriedade rural e urbana, modo de via e herança cultural, entre outros.

Em várias Resolu es do Conselho de Direitos Humanos das Na es Unidas,<sup>52</sup> os Estados têm reconhecido que os efeitos adversos das altera es climáticas causam vários impactos diretos e indiretos no gozo efetivo de todos os direitos humanos.

O Acordo de Paris sobre as Altera es Climáticas de 2015, como já se referiu,   o primeiro acordo internacional em matéria de altera es climáticas contendo uma men o aos direitos humanos. Reconhece, no seu preâmbulo, que as altera es climáticas são uma preocupa o comum a toda a humanidade e considera que os Estados: “*when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity*”.

---

<sup>52</sup> Resolu es 10/4 (2009), 18/22 (2011), 26/27 (2014) 29/15 e 32/33 (2016).

Os direitos humanos mais suscetíveis de serem afetados pela subida do nível do mar são o direito à vida, à liberdade de movimento, o direito à propriedade, a uma alimentação adequada, o direito à saúde e à habitação e o direito à identidade cultural. A proteção dos direitos humanos das pessoas objeto de evacuação, deslocamento ou migração devido aos efeitos da subida do nível do mar deve também ser assegurada.

Para além do direito internacional dos direitos humanos, existem outros instrumentos internacionais úteis para o enquadramento jurídicos destas questões como a Convenção Africana para a Proteção e Assistência aos Deslocados Internos em África (Convenção de Kampala) de 23 de Outubro de 2009, a Declaração de Nova Iorque sobre os Refugiados e Migrantes<sup>53</sup> de 2016, o *Sendai Framework on Disaster Risk Reduction* de 2015<sup>54</sup> e os Princípios Diretrizes das Nações Unidas sobre Deslocados Internos de 1998.<sup>55</sup> Em 2018, as Nações Unidas adotaram um Compacto Global para as Migrações.<sup>56</sup>

O *Institut de Droit International* (IDI) também adotou recentemente uma Resolução em 2017 sobre as Migrações em Massa<sup>57</sup>, que elenca os princípios aplicáveis às obrigações dos Estados e os direitos humanos dos migrantes em massa.

Igualmente, um Comité da Associação de Direito Internacional (ILA) desenvolveu um conjunto de princípios aplicáveis ao deslocamento, migração e direitos humanos no contexto da subida do nível do mar<sup>58</sup>.

Este tema foi muito recentemente incluído na agenda da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, que criou em 2019 um Grupo de Estudo para analisar a questão do “Sea-level rise in relation to international law”, incluindo a vertente da proteção das pessoas afetadas pela subida do nível do mar.<sup>59</sup>

O quadro jurídico atual relativo à proteção dos refugiados internacionais não é, contudo, aplicável ao caso *sub judice*, não sendo a noção de “refugiados ambientais/climáticos” aceite pela Convenção de Genebra de 1951 nem é alvo de aplicação pelos tribunais nacionais<sup>60</sup>. Em resposta, alguns países como a Nova Zelândia

---

<sup>53</sup> A/RES/71/1.

<sup>54</sup> A/RES/69/283.

<sup>55</sup> UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2.

<sup>56</sup> *Cf.* o relatório preparatório do Secretário-Geral da ONU (A/72/643) e o texto final do Compacto incluído na Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/73/195.

<sup>57</sup> IDI, Session of Hyderabad, Final Report of the 16<sup>th</sup> Commission, *Final Resolution on Mass Migration*.

<sup>58</sup> International Law Association, Committee on “International Law and Sea Level Rise”, *vid.* <http://www.ila-hq.org/index.php/committees>.

<sup>59</sup> *Cf.* o Anexo B do Relatório Anual da Comissão de Direito Internacional de 2018 (doc. A/73/10) e, para mais detalhes, ver <http://legal.un.org/ilc/>.

<sup>60</sup> *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Supreme Court of New Zealand (20 July 2015).

anunciaram publicamente a intenção do governo em criar um visto humanitário para ajudar a realojar pessoas dos países do Pacífico que se encontram deslocadas devido aos efeitos das alterações climáticas, incluindo pessoas deslocadas em virtude da subida do nível dos mares<sup>61</sup>.

Para além disso, o quadro jurídico atual acima referido e que se aplica sobretudo a cenários de desastre também parece ser insuficiente, uma vez que o direito aplicável a essas situações se prende com respostas mais imediatas ou a curto prazo, enquanto as consequências da subida do nível do mar exigirão respostas a mais longo prazo.

Os indivíduos afetados poderão ter de ser auxiliados a permanecer *in situ*, deslocar-se no seu próprio país ou migrar para outro Estado a fim de evitar ou lidar com os efeitos da subida do nível do mar. Alguns governos já se encontram a tomar medidas para realojar parte da sua população em outros países, tendo p. e. Kiribati comprado terrenos em Fiji com esse fim<sup>62</sup>.

Assim, partindo do reconhecimento de que os Estados territoriais possuem o dever e responsabilidade primária de prestar proteção e assistência às pessoas sob sua jurisdição<sup>63</sup> afetadas pela subida do nível do mar, poderiam ser identificados e desenvolvidos Princípios com referência ao seguinte:

— Prevenção do deslocamento e proteção das pessoas deslocadas pelos efeitos da subida do nível do mar;

— Cooperação internacional<sup>64</sup> com outros Estados (da região e para além dela) e Organizações Internacionais, para ajudar os Estados com relação às atividades de prevenção e proteção acima mencionadas;

---

<sup>61</sup> <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-climatechange-visa/new-zealand-considers-visa-for-climate-refugees-from-pacific-islands-idUSKBN1DH1JB>. Vistos de residente já foram concedidos em virtude de alterações climáticas no país de origem. Cf. AD (Tuvalu), Immigration and Protection Tribunal of New Zealand (4 June 2014).

<sup>62</sup> <http://www.climate.gov.ki/2014/05/30/kiribati-buys-a-piece-of-fiji/>.

<sup>63</sup> Cf., por exemplo, Princípio 3 dos *UN Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 Fevereiro 1998); Parágrafo preambular 22 da Resolução da AGNU 71/127 (2016), *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*; International Law Commission, *Protection of Persons in the Event of Disasters*, Draft Articles and Commentary, A/71/10 (2016), Article 10; e Parágrafo preambular 3 da Resolução AGNU 45/100 (1990), *Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situation*; Princípio 4 do Anexo à Resolução AGNU 46/182 (1991), *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*.

<sup>64</sup> O Artigo 1(3) da Carta das Nações Unidas lista como um dos quatro objectivos das Nações Unidas: “Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. O Artigo 56 da Carta dispõe que: ‘Para a realização dos objectivos enumerados no Artigo 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.’ Cf. *Carta das Nações Unidas* (adoptada a 26 de Junho de 1945, entrou em vigor em 24 Outubro 1945) 1 UNTS XVI. Ver

— Medidas para reduzir riscos associados com a subida do nível do mar<sup>65</sup>.

Também poderiam ser identificados e desenvolvidos Princípios relativos ao respeito pelos direitos humanos dos indivíduos, incluindo pessoas e grupos vulneráveis que, devido às consequências da subida do nível do mar, têm de ser evacuados, realojados ou migrar, ou que se encontram deslocados dentro ou fora de fronteiras.

## VI. Conclusões – A necessidade de elevação para um novo patamar do terreno moral das Relações Internacionais

No presente artigo foi realizado um balanço sobre a evolução da proteção internacional dos direitos humanos nos últimos 70 anos e de como tal resultou numa alteração do terreno moral das relações internacionais.

Contudo, os direitos humanos encontram-se hoje face a novas ameaças, de contornos distintos, como é o caso das alterações climáticas, cujas consequências sobre as populações só se têm vindo a agravar desde o início do Século XXI.

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

---

também, por exemplo, *Pacto dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (PIDESC), Arts. 2(1), 11, 15, 22, 23; *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, Resolução AGNU 2625 (XXV) (24 Outubro 1970) Anexo, parág. 1; *Declaração do Rio*, Princípios 5, 7, 13, 24, 27; *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas* (adoptada a 9 Maio 1992, entrou em vigor em 21 Março 1993) 1771 UNTS 107, Artigos 4(1)(c), (d), (e), (g), (h), (i), 5(c), 6(b); *Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities* (ILC 1997) Artigos 4, 14, 16; *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (adoptada a 16 Junho 1972), UN Doc. A/ CONF.48/14/Rev.1 (1972) ('Declaração de Estocolmo'), Princípios 22, 24; ver também UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comments* No 2 'International Technical Assistance Measures (Art. 22 do PIDESC)', UN Doc. E/1990/23 (2 Fevereiro 1990), No 3 'The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2/1 do PIDESC)', UN Doc. E/1991/23 (14 Dezembro 1990), No 7 'The Right to Adequate Housing (Art. 11/1 do PIDESC): "Forced Evictions"', UN Doc. E/1998/22 (20 Maio 1997), No 14, 'The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Artigo 12 do PIDESC)', UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 Agosto 2000), No 15 'The Right to Water (Arts. 11 e 12 do PIDESC)', UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 Janeiro 2003). A *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência* de 2006 refere que o direito de cooperação se aplica 'em situações de risco, incluindo situações de conflito armado, emergências humanitárias e desastres naturais (Art. 11). No contexto de desastres naturais em especial, ver Resolução AGNU 46/182, 'Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations' (19 Dezembro 1991) Anexo, parágrafo 5; ILC Draft Articles Protection of Persons in the Event of Disasters, Art 5; Princípio 3 dos *Guiding Principles on Internal Displacement*.

<sup>65</sup> *Vid.*, por exemplo, AGNU, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, UN Doc. A/RES/69/283, 23 Junho 2015.

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 se vir a agravar – 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.

O direito internacional do ambiente e o dos direitos humanos são dois ramos do direito internacional que se têm desenvolvido de forma autónoma, mas onde encontramos cada vez mais conexões, aproximando-se o primeiro do segundo por várias razões.

Apesar de não existir um direito humano ao ambiente protegido internacionalmente, cuja defesa futura não deixa de seduzir, o quadro jurídico e sistema de protecção internacional e regional dos direitos humanos oferece um leque de opções e possibilidade de acesso que não existe no quadro do Direito Internacional do Ambiente, designadamente no quadro das alterações climáticas em que existe já um reconhecimento, incluindo no quadro do Conselho de Direitos Humanos, de que as mesmas colocam em causa o gozo de vários direitos humanos, como os direitos à vida, alimentação e à água, entre outros. Ao mesmo tempo, o Acordo de Paris de 2015 torna claro que as medidas de adaptação às alterações climáticas devem também ter em consideração o respeito pelos direitos humanos.

Porém, subsiste a difícil questão da identificação de violações concretas bem como da atribuição da responsabilidade pelas mesmas aos Estados ou a empresas. Que Estados? Que 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 directa entre o Estado e os seus nacionais, mas sim por uma relação indirecta e difusa entre a soberania, a actividade industrial e empresarial e a comunidade internacional num seu todo, bem como as populações especialmente afetadas.

Assiste-se, na actualidade e como demos conta, a um conjunto importante de litigância em diferentes fóruns, contra diferentes entidades e com distintos objetivos, que relacionam os direitos humanos com as alterações climáticas, porém muitos destes casos ou não foram bem-sucedidos ou aguardam ainda o respetivo desfecho, não sendo de excluir que, em algumas destas instâncias se consiga estabelecer uma ligação entre a ação ou omissão de Estados ou empresas e a violação de direitos humanos em virtude dos impactos adversos das alterações climáticas, levando assim a uma alteração de paradigma em termos de responsabilização por este novo fenómeno.

Algo que parece mais difícil é, no entanto, a aceitação de uma categoria de “refugiados ambientais ou climáticos” no quadro da Convenção dos Refugiados de 1951. Face ao elevado número de deslocações internas ou migrações a que já se assiste e que se preveem como consequência das alterações climáticas, incluindo pelo caso específico que examinámos relativamente à subida do nível do mar, torna-se urgente também garantir um quadro de proteção jurídica e respeito pelos direitos humanos nos casos de mobilidade causada pelas alterações climáticas.

Assim, pensamos que é tempo de, como acima se referiu, melhor proteger os direitos humanos na época das alterações climáticas, elevar para um novo patamar o terreno moral das relações internacionais, possivelmente até para um novo patamar jurídico através da proteção do próprio ambiente e da natureza como um bem jurídico.

Entre Paris de 1948, aquando da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e Paris de 2015, no momento do Acordo sobre as Alterações Climáticas, foi certamente percorrido um longo caminho. Mas os desafios são tão sérios, que muito resta ainda a fazer. Podemos trazer à colação a frase de Humphrey Bogart em “Casablanca”: “*We’ll always have Paris*”. Nós sempre teremos Paris, porém é preciso a sua implementação com determinação para que os efeitos das alterações climáticas não agravem ainda mais os direitos humanos dos grupos mais vulneráveis em vários pontos do globo e que, em grande medida, em nada contribuíram para aquelas, acabando por sofrer os seus maiores impactos.