

OS DIREITOS HUMANOS 70 ANOS DEPOIS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL: NOVOS DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI

.....
Patrícia Galvão Teles

Membro da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas; Professora Universitária
e Consultora Jurídica do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal

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, através das Nações Unidas, e no plano regional, através dos diferentes sistemas regionais de proteção, este artigo fará uma breve análise de um dos principais desafios que se colocam aos direitos humanos no plano direito internacional no século XXI: a questão das alterações climáticas e os direitos humanos. 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; Declaração Universal dos Direitos Humanos; Nações Unidas; alterações climáticas; 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, through the United Nations, and at regional level, through the different regional protection systems, this 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 and human rights. 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; Universal Declaration of Human Rights; United Nations; climate change; sea level rise

1. OS DIREITOS HUMANOS E DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE 1948

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 breve reflexão sobre o impacto dos Direitos Humanos e os seus novos desafios no plano do direito internacional. Apenas a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e com base nela, estas duas realidades – direitos humanos e direito internacional – formam um binómio, antes de 1945 praticamente inexistente, 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 e do Direito Internacional. 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, desenvolvida a partir da 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, por Mary Ann Glendon numa excelente análise sobre a negociação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e a contribuição de Eleanor Roosevelt:

Quando a marinha ateniense estava pronta para invadir o pequeno Melos em 416 a.c., os habitantes da ilha aterrorizados enviaram emissários para tentarem argumentar com os senhores do mar. A recusa desdenhosa dos atenienses ecoou ao longo dos séculos: ‘Vocês sabem tão bem quanto nós, que, como o mundo está, só está em questão o poder entre iguais. Enquanto os fortes fazem o que podem, os fracos sofrem o que precisam’

A história deu muito apoio a esse ditado brutal (...). No entanto, séculos depois, na sequência de atrocidades além da imaginação grega, as nações mais poderosas do mundo curvaram-se às demandas dos países menores pelo reconhecimento de um padrão comum pelo qual os bons e maus comportamentos de todas as nações pudessem ser medidos. O terreno moral das relações internacionais foi alterado para sempre numa madrugada em Paris, em 10 de dezembro de 1948, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sem um único voto contra¹.

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”, esbatendo-se as tradicionais fronteiras políticas e emergiram, ao longo das décadas seguintes, novos conceitos como o da “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. Este foi o grande motor da autodeterminação e do consequente movimento de descolonização, que alterou de uma forma definitiva a geografia mundial, bem como da consequente emergência de uma responsabilidade colectiva de proteger esses direitos, e ainda da 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*).

A partir de uma rápida viagem sobre a consolidação dos direitos humanos no plano universal, através das Nações Unidas, e no plano regional, através dos diferentes sistemas regionais de proteção, partiremos para uma breve análise de um dos principais desafios que se colocam aos Direitos Humanos no plano direito internacional: a questão das alterações climáticas e os direitos humanos. Em particular, olharemos para uma questão urgente relacionada com um dos efeitos das alterações climáticas que é o fenómeno da subida do nível no mar o seu potencial impacto nos direitos humanos das populações afetadas.

2. A CONTRIBUIÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA UM SISTEMA UNIVERSAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A Carta das Nações Unidas é o documento fundador da Organização que nasceu como um sistema de segurança colectiva, no qual a questão dos direitos humanos era no início meramente periférica. Tal é bem patente no próprio texto da Carta que apenas se refere aos direitos humanos em poucas passagens, algo sintéticas e vagas. Assim:

- o preâmbulo menciona a fé dos povos das Nações Unidas “nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas”;
- o artigo 1º/3 refere, como um dos objectivos das Nações Unidas, a realização da “cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”;
- os artigos 55º e 56º acrescentam, respectivamente: “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: a) A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento económico e social; b) A solução dos problemas internacionais económicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de carácter cultural e educacional; c) O respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”; “Para a realização dos objectivos enumerados no artigo 55º, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente”;
- por fim, em termos institucionais, a Carta colocou a temática dos direitos humanos sob a alçada da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, artigo 13º/1 b) e do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, artigos 62º e 68º), organismo que criou, ao abrigo deste último artigo, a primeira Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, logo em 1946.

Ancorada nos mencionados artigos da Carta, mas dando-lhe a substância e conteúdo que faltavam, a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948, assumiu-se como o projeto de uma *international bill of rights* (carta internacional dos direitos humanos), tendo sido uma concessão aos países mais pequenos

e também uma resposta à retórica da Segunda Guerra Mundial relativamente ao “*never again*” (“nunca mais”) quanto às atrocidades e gravíssimos atentados à mais básica dignidade humana cometidos durante o conflito.

A elaboração da DUDH foi também a primeira missão da Comissão de Direitos Humanos, presidida por Eleanor Roosevelt, e uma das primeiras Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas. Cumpriu já 70 anos em 2018, não obstante ter sido negociada num curto espaço de tempo e numa importante janela de oportunidade entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria.

Esta Declaração mantém-se no centro do sistema de direitos humanos das Nações Unidas. Apesar de ser uma resolução com carácter não vinculativo, é considerada como o equivalente a anexo da Carta, uma sua interpretação autêntica ou a representação do direito costumeiro.

A Declaração Universal insere-se na linha de outras cartas históricas de direitos humanos a nível nacional como a Magna Carta de 1215, a Carta dos Direitos Britânica de 1689, a Declaração de Independência Americana de 1776 e a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Influenciou várias constituições nacionais, incluindo a Constituição da República Portuguesa de 1976, que tem um amplíssimo capítulo dedicado aos Direitos Fundamentais e considera a Declaração Universal como parte integrante da Constituição.

Inspirou todos os tratados de direitos humanos negociados posteriormente no âmbito das Nações Unidas e de outras Organizações Internacionais, como o Conselho da Europa, a União Africana ou a Organização dos Estados Americanos, tendo logrado, nos seus 30 artigos, combinar a tradição anglo-britânica e liberal dos direitos civis e políticos, com os direitos económicos, sociais e culturais de matriz inicialmente continental, socialista e democrata-cristã.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é hoje o documento traduzido em mais idiomas do mundo: 501 línguas e dialectos, incluindo braile e a linguagem gestual.

Desde a adopção da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948, foram elaborados 9 importantes instrumentos jurídicos convencionais que desenvolvem os direitos humanos mencionados naquela Declaração.

É relevante notar que uma boa parte destes instrumentos jurídicos, tanto sobre os direitos civis e políticos, como sobre os direitos económicos, sociais e culturais, os direitos das mulheres, a discriminação racial ou a proibição da tortura foram negociados e adoptados em plena Guerra Fria. Diferentemente da Declaração Universal, tratam-se de verdadeiras convenções internacionais, a que os Estados podem aderir ou não. Algumas delas foram completadas por importantes protocolos adicionais ou facultativos, acrescentando obrigações normativas ou mecanismos de queixas individuais.

Todos estes instrumentos internacionais de direitos humanos criaram organismos ou comités (os *treaty monitoring bodies* ou mecanismos de supervisão de tratados), compostos por peritos independentes eleitos pelos Estados parte desses tratados, encarregues de monitorar a sua implementação:

- Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial (1965) → Comité para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (CERD)
- Pacto dos Direitos Civis e Políticos (1966) → Comité de Direitos Humanos (CCPR)
- Pacto dos Direitos Económicos Sociais e Culturais (1966) → Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR)
- Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979) → Comité para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)
- Convenção para a Proibição da Tortura (1984) → Comité contra a Tortura (CAT)
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) → Comité dos Direitos da Criança (CRC)
- Convenção sobre a Protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias (1990) → Comité para a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias (CMW)
- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) → Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD)
- Convenção sobre os Desaparecimentos Forçados (2006) → Comité para a Protecção de

todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (CED)

Os Comités são responsáveis por analisar relatórios periódicos que os Estados lhes submetem descrevendo as medidas tomadas para a implementação das disposições do Tratado. Com base nessas informações, o Comité dirige recomendações aos Estados nas áreas que carecem de alterações. Os Comités dos tratados podem adoptar comentários ao instrumento de que se ocupam, contendo guias gerais de interpretação, e alguns deles podem receber e ouvir queixas individuais.

Este quadro normativo internacional dos direitos humanos goza, por parte dos Estados, de uma adesão variada, mas genericamente numerosa. Os 193 Estados Membros da ONU ratificaram vários destes instrumentos, sendo o mais ratificado a Convenção sobre os Direitos das Crianças, existindo vários instrumentos que contam com um número de ratificações entre 160 e 180, sendo os instrumentos com menor adesão a Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e sobre os Desaparecimentos Forçados.

O sistema de protecção de direitos humanos das Nações Unidas é, desta forma, um sistema complexo e composto pelas várias peças (instrumentos jurídicos e instituições), como a própria Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os vários tratados de Direitos Humanos, os organismos como a Comissão/o Conselho de Direito Humanos, os Procedimentos Especiais dos Conselho de Direitos Humanos, os Comités ou órgãos de supervisão dos tratados (*treaty-monitoring bodies*), os procedimentos de queixas e denúncias individuais, a Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Em particular, o Conselho de Direitos Humanos, que substituiu em 2006 a Comissão dos Direitos Humanos, é responsável por promover o respeito universal pela protecção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem qualquer tipo de distinção e de uma maneira justa e equitativa. Ocupa-se de situações de violação de direitos humanos, incluindo violações graves e sistemáticas, e faz recomendações sobre as mesmas. Deve, também, promover a coordenação eficaz e integração da perspectiva

de direitos humanos ao nível de todo o sistema das Nações Unidas. O Conselho é composto por 47 Estados Membros, funcionando em Genebra – na sede europeia das Nações Unidas -, e sendo um órgão subsidiário da AGNU, que elege diretamente os membros por uma maioria absoluta (com um mínimo de 96 votos).

Como uma das maiores novidades do Conselho de Direitos Humanos, todos os Estados Membros passaram a estar sujeitos a um mecanismo universal periódico de controlo do respeito pelos direitos humanos a nível nacional, o chamado mecanismo do *Universal Periodical Review* (UPR).

Muitas são as críticas ao funcionamento do sistema de proteção universal dos direitos humanos das Nações Unidas, desde a falta de capacidade de implementação coerciva, à existência de *double standards* ou de dois pesos e duas medidas. Mas, sem qualquer dúvida, a evolução do sistema universal das Nações Unidas de proteção de direitos humanos – quer em termos de criação de normas, quer de instituições – é uma alteração fundamental e um dado novo nas relações internacionais dos últimos 70 anos.

3. OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

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 Associação de Nações do Sudeste Asiático (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 bastante completos e ambiciosos, dispondo inclusive de um tribunal regional de direitos humanos, o que não sucede a nível internacional, como é o caso dos Tribunais Europeu, Americano e Africano dos Direitos Humanos. Estes mecanismos judiciais emitem decisões juridicamente vinculativas, condenando o comportamento dos Estados em violação dos

direitos humanos e ordenando reparações onde tal se justifique.

No sistema europeu, coexistem a Convenção Europeia dos Direitos Humanos do Conselho da Europa e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Cada um destes instrumentos pode ser aplicado, respectivamente, pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Os tratados da União Europeia, na revisão de 2007 do Tratado de Lisboa, estipulam no sentido da adesão da própria União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) tem também desenvolvido um importante trabalho em matéria de direitos humanos.

Existe igualmente uma Convenção Americana e um Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, que tem desenvolvido uma jurisprudência assinalável em matéria de direitos humanos, sobretudo em países onde se viveram situações de ditadura e de guerra civil.

O sistema de proteção de direitos humanos africano, também se tem vindo a aperfeiçoar. Baseia-se na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e é o mais recente dos sistemas de proteção judiciais regionais, tendo sido criado sob os auspícios da União Africana. Conta hoje com a Comissão e com o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, que irá em breve juntar-se com o Tribunal de Justiça Africano.

A região que dispõe de meios de proteção regionais menos desenvolvidos é a Ásia, uma vez que não existe um mecanismo judicial ou um instrumento jurídico de proteção dos direitos humanos como se verifica nas outras regiões, mas apenas uma Comissão Intergovernamental sobre Direitos Humanos.

4. UM DESAFIO PARA O SÉCULO XXI: AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E OS 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, em que a ligação entre o comportamento do Estado e a violação dos direitos humanos é menos nítida e em que as pessoas mais vulneráveis às alterações climáticas se encontram normalmente em países que menos contribuíram para essas alterações climáticas.

O Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, tem afirmado repetidamente que “as alterações climáticas são a ameaça definidora do nosso tempo”.

Numa carta de novembro de 2017 intitulada “*World Scientists’ warning to Humanity: A second notice*”, mais de 15.000 cientistas de 184 países reiteraram uma 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 perspectivam-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, esse impacto é real, sobretudo no que toca a várias direitos humanos universalmente reconhecidos como o direito à vida, alimentação, água, saúde ou habitação condigna. As consequências das condições climatéricas 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 afectadas e que se integrem os direitos humanos nas políticas ambientais de combate e adaptação às alterações climáticas.

O Acordo de Paris de 2015 é o primeiro 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: “*na ação de resposta às alterações climáticas, respeitar, promover e ter em conta as suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, de direito à saúde, de direitos dos povos indígenas, de comunidades locais, de migrantes, de crianças, de pessoas com deficiência e de pessoas em situações vulneráveis e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de género, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional.*”

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 no que podemos designar por migrações ambientais, não existindo ainda hoje a categoria de “refugiados ambientais” protegidos por convenções internacionais de direitos humanos. 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, nas suas resoluções, que as alterações climáticas comportam implicações quanto efetivo gozo dos direitos humanos: “as alterações climáticas constituem uma ameaça imediata aos povos e comunidades à volta do mundo, uma ameaça para além do mais com enormes implicações para o pleno gozo dos direitos humanos.”

O maior desafio é, contudo, o da responsabilização dos Estados pelas violações de direitos humanos causadas pelas alterações

climáticas: Que Estados? Os direitos humanos de que cidadãos? Trata-se de um fenómeno novo nas 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 e a comunidade internacional num seu todo, bem como as populações especialmente afectadas. O desafio da justiça ambiental 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. Este 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.

No entanto, este princípio tem sido contestado por alguns países desenvolvidos, incluindo os Estados Unidos, o que tem dificultado a sua aplicação efetiva. Além disso, 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 proteção desses direitos humanos.

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 colectivos ou difusos, como é a proteção do ambiente global, e a violação de direitos humanos de indivíduos e grupos em concreto.

Em particular, manifesta-se também numa questão urgente relacionada com um dos efeitos das alterações climáticas que é o fenómeno da subida do nível no mar o seu potencial impacto nos direitos humanos das populações afetadas.

5. UMA QUESTÃO URGENTE: 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, 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 afectadas.

De acordo com estudos e relatórios científicos de reputada confiança, como o 5º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC), este fenómeno deverá acelerar no futuro. O *Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* estima que o nível médio de subida global do nível do mar será provavelmente entre 26 cm e 98 cm no ano 2100. 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 afectada 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? Aspectos relacionados com a deslocação, migração e direitos humanos das pessoas afectadas 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.

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 implicações no que respeita ao deslocamento, migração e direitos humanos dos indivíduos afectados por este fenómeno.

O deslocamento e a migração de populações podem ser desencadeados pelas consequências a longo prazo da subida do nível do mar, como a erosão costeira, ou por desastres repentinos, ou por uma combinação de ambos. Por exemplo, a subida do nível do mar pode exacerbar tempestades, levar à intrusão de água salgada no território e à perturbação dos lençóis de água doce.

A deslocação no interior no próprio Estado ou a migração para países terceiros no contexto das alterações climáticas e dos desastres é um fenómeno multicausal, no qual os efeitos desses eventos interagem com outros factores económicos, políticos e sociais. Pode levar a situações temporárias de movimento de pessoas mas, ao contrário de outros desastres naturais ou de outro tipo, os efeitos das alterações climáticas, como a subida do nível do mar, tem o potencial de criar movimentação 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 é, em si mesmo, uma violação 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 consequências da subida do nível do mar produzem riscos para muitos aspectos da vida humana, incluindo no que toca a mortalidade, segurança quanto à água e comida, saúde, habitação, propriedade rural e urbana, modo de vida e herança cultural, entre outros.

Em várias Resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Resoluções 10/4 (2009), 18/22 (2011), 26/27 (2014) 29/15 e 32/33 (2016)), os Estados têm reconhecido que os efeitos adversos das alterações climáticas causam vários impactos diretos e indiretos no gozo efetivo de todos os direitos humanos

O Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas de 2015, como já se referiu, é o primeiro acordo internacional em matéria de alterações climáticas contendo uma menção aos direitos humanos. Reconhece, no seu preâmbulo, que as alterações climáticas são uma preocupação 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"*.

Os direitos humanos mais susceptíveis de serem afectados 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 jurídico 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 (A/RES/71/1) de 2016, o *Sendai Framework on Disaster Risk Reduction* de 2015 (A/RES/69/283) e os Princípios Diretrizes das Nações Unidas sobre Deslocados Internos de 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2.). Em 2018, as Nações Unidas adotaram também um importante Compacto Global para as Migrações (A/RES/73/195).

A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) concluiu em 2016 um Projeto de Artigos sobre a Proteção de Pessoas em caso de Desastres.

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

Igualmente, o Comité da Associação de Direito Internacional (ILA) sobre a Subida do Nível do Mar e o Direito Internacional desenvolveu recentemente um conjunto de princípios aplicáveis ao deslocamento, migração e direitos humanos no contexto da subida do nível do mar, que foram adoptados na Sessão de Sidney de 2018.

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, designadamente em alguns casos decididos em tribunais neozelandeses (e.g. *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Supreme Court of New Zealand de 20 julho de 2015. Em resposta, alguns países como a Nova Zelândia 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.

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 preocupa 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, conforme tem sido anunciado na imprensa.

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 afetadas pela subida do nível do mar, podem ser identificados e desenvolvidos princípios com referência ao seguinte:

- Prevenção do deslocamento e proteção das pessoas deslocadas pelos efeitos d subida do nível do mar;
- Cooperação internacional 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;
- Medidas para reduzir riscos associados com a subida do nível do mar.

Também podem 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.

6. CONCLUSÃO

Desde 1948 a comunidade internacional dotou-se de um importante quadro de proteção universal e regional dos direitos humanos. Setenta anos passados, alguns dos desafios aos direitos humanos já não são de natureza tradicional, ligados diretamente à atividade soberana, mas resultam de novos fenómenos como as alterações climáticas.

Uma das consequências das alterações climáticas é a subida do nível do mar, que pode por em causa a vida, propriedade, saúde e vários outros direitos humanos das populações afetadas.

Entre outras consequências da subida do mar (para o direito do mar e a própria soberania

dos Estados), este tema foi recentemente estudado pela Internacional Association (ILA) e, em 2018, durante a 70ª Sessão da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) foi proposto para a agenda a longo prazo por um grupo de 5 membros onde tive a honra de me integrar.² No outono de 2018, na Assembleia

Geral das Nações Unidas, cerca de 120 apoiaram esta decisão e incentivaram a Comissão a trabalhar com urgência sobre as consequências da subida do nível do mar em relação com o direito internacional, incluindo no que toca à proteção das pessoas afetadas por este fenómeno.

BIBLIOGRAFIA

- Glendon, Mary Ann, *A world made new – Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, Random House (2001)
- P. Escarameia, *O Direito Internacional Público nos princípios do Século XXI*, Almedina (2003)
- Buergenthal, Thomas. "The evolving international human rights system." *Am. J. Int'l L.* 100 (2006): 783.
- Vincent, R. J., *Human Rights and International Relations*, Cambridge University Press (2009)
- Kālin, Walter and Künzli, Jörg. *The Law of International Human Rights Protection*. Oxford University Press (2009)
- Alston, Philip and Goodman, Ryan, *International Human Rights*, Oxford University Press (2012)
- Arnold, Reiner (ed.). *The Universalism of Human Rights*, Springer (2013)
- Shelton, Dinah L. and Paolo G. Carozza, *Regional Protection of Human Rights*, Oxford University Press (2013)
- Stocker T (ed.) (2013) Climate change 2013: the physical science basis: Working Group I contribution to the Fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge
- Shelton, Dinah L. (ed.), *The United Nations system for protecting human rights*, Ashgate (2014)
- Cerna, Christina M. (ed.), *Regional Human Rights Systems*, Routledge (2014)
- Alston, Philip and Mégret, Frédéric (eds.), *The United Nations and Human Rights: A critical appraisal*, Oxford University Press (2016)
- Knox, John H., "Human Rights Principles and Climate Change", in *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press (2016) 213-235
- Forsythe, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press (2017)
- Ferreira, Francisco, "Implicações éticas da justiça ambiental", Maria do Céu Patrão Neves e Viriato Soromenho-Marques (coord.s), *Ética: dos fundamentos às práticas*, vol. IV, Lisboa, Edições 70, 2017: 305-327 pp.
- Galvão Teles, Patrícia, "O Sistema de Protecção dos Direitos Humanos da Nações Unidas", in A. H. Marques et al, *Portugal e os Direitos Humanos nas Nações Unidas*, Instituto Diplomático (2017)
- Galvão Teles, Patrícia, "Direitos Humanos – Uma visão geral da proteção jurídica internacional desde 1948", *Negócios Estrangeiros* 19 (2018)
- Galvão Teles, Patrícia "Direitos Humanos e Relações Internacionais", in M. C. Patrão Neves e Nuno Severiano Teixeira, *Ética Aplicada nas Relações Internacionais*, Edições 70 (2018)
- International Law Association Sidney Conference, *Report of the Committee on International Law and Sea Level Rise* (2018)
- Vidas D, Freestone D, McAdam J (2019) International Law and Sea Level Rise – Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise, Brill, Leiden
- International Law Commission, *Report on the Work of the Seventieth Session* (2018), "Sea-Level Rise in relation to International Law" (Annex B).

NOTAS

1.

Mary Ann Glendon. *A world made new – Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, p. xv.

2..

ILC, *Report on the Work of the Seventieth Session* (2018), “Sea-Level Rise in relation to International Law” (Annex B).