

Lucas Lima: Parecer de mudanças climáticas na CIDH

As intersecções entre o direito internacional ambiental e a proteção de direitos humanos são crescentes em foros e tribunais internacionais. Se está bem estabelecido que um [meio ambiente sadio, equilibrado e sustentável é necessário para o pleno gozo de direitos humanos internacionalmente protegidos](#), existe uma série de interrogativos jurídicos sobre a extensão, o conteúdo e a dimensão dessa relação. A [Resolução da Assembleia Geral da ONU](#) reconhecendo o direito humano ao meio ambiente saudável de julho de 2022 ofereceu contributo significativo nesse sentido. Contudo perseveram incertezas sobre os



A potencial resposta ao [pedido de parecer consultivo](#)

[realizado à Corte Interamericana de Direitos Humanos](#) (CtIDH) pode oferecer algumas dessas respostas, se o posicionamento dos Estados e da sociedade civil perante a Corte forem bem endereçados e alinhados. No presente ensaio analiso e exploro as potenciais consequências do pedido de Opinião Consultiva realizado à CtIDH sobre Emergência Climática e Direitos Humanos. O principal argumento aqui solevado é que as possibilidades de manifestação da corte são de grande amplitude, o que coloca na mão dos Estados e da sociedade civil uma oportunidade sem igual para contribuir estrategicamente aos debates.

O pedido de opinião consultiva sobre direitos humanos e emergência climática

No dia 9 de janeiro de 2023 a República da Colômbia e a República do Chile submeteram à Corte Interamericana de Direitos Humanos um pedido conjunto de opinião consultiva contendo 16 perguntas pormenorizadas em relação à Emergência Climática e Direitos Humanos, nos termos do Artigo 64 da [Convenção Americana sobre Direitos Humanos](#) (CADH).

Segundo o documento, o objetivo da ação era esclarecer as obrigações estatais para responder à emergência climática em relação ao direito internacional dos direitos humanos. O questionamento visa tanto uma resposta relativa à dimensão individual e coletiva de direitos humanos, permitindo uma pronúncia da corte em relação às obrigações estatais em relação aos indivíduos singulares quanto aos grupos de indivíduos que podem eventualmente ter seus direitos afetados em virtude de alterações oriundas de mudanças climáticas decorrentes de ações antrópicas e sua emissão de gases de efeito estufa. Este parece ser um acerto estratégico dos solicitantes, vez que permitem à corte valer-se de lógicas tanto relativas a direitos individuais quanto a direitos coletivos — um dos principais problemas relativos ao direito ao meio ambiente saudável.

Os dezesseis questionamentos podem ser agrupados em seis grandes questões relativas às obrigações dos estados envolvendo: (1) a obrigação de prevenção e a garantia de direitos humanos; (2) o direito à vida e à sobrevivência; (3) obrigações diferenciadas dos estados envolvendo crianças e novas gerações; (4) os procedimentos de consulta e procedimentos judiciais que se alterariam diante da emergência climática; (5) proteção de grupos vulneráveis ou especialmente envolvidos, como defensores do meio ambiente, mulheres, povos indígenas e comunidades afrodescendentes; (6) as obrigações e responsabilidades comuns porém diferenciadas dos Estados.

Como se nota do pedido, existe uma legítima intersecção entre distintos ramos de obrigações oriundos de diferentes regimes jurídicos internacionais e a corte terá ocasião de esclarecer a apropriada acomodação desses regimes jurídicos. A Corte Interamericana possui, contudo, o poder inerente de readequar os questionamentos a ela colocado.

Dentre as razões que impulsionaram os Estados solicitantes a requerer a opinião consultiva é o fato de ambos os países viverem *"o desafio cotidiano de lidar com as consequências da emergência climática, incluindo a proliferação de secas, inundações, deslizamentos de terra e incêndios"*. Desnecessário dizer, mas imperioso afirmar, estas consequências não são exclusivas de Colômbia e Chile e cientificamente tem-se provas dos mesmos efeitos oriundos de variações climáticas por toda a América.

Ademais, a solicitação enraíza suas considerações no relatório no [Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas](#) (IPCC) que atesta uma redução de ecossistemas e biodiversidade, ameaças à segurança alimentar, o aumento da migração e deslocamento forçado em virtude de mudanças climáticas. Todos esses fatores influem no gozo de direitos humanos individuais e incrementam a desigualdade. A noção de [justiça climática](#) bem incorpora a noção de que são os grupos mais vulneráveis a sofrer os piores efeitos dessas mudanças.

O pedido parece sugerir quatro valores fundamentais para esses dois Estados para guiar a abordagem de direitos humanos às obrigações climáticas: o princípio da equidade, justiça, precaução e sustentabilidade. Típicas noções do direito internacional ambiental, as quatro noções parecem constituir a política externa jurídica dos países que, ao mesmo tempo em que incorpora três valores essenciais para lidar com grupos vulneráveis e distintas gerações (equidade); de reparação por danos causados, nexos da causalidade e devido processo (justiça); de ações tomadas para evitar danos diante de certezas científicas (precaução); ao mesmo tempo reforça a noção de sustentabilidade, conectada à noção de direito ao desenvolvimento econômico responsável dos Estados [1]. Será interessante verificar quais serão as linhas de argumentação da política externa jurídica brasileira, caso decida se manifestar no procedimento.

A opinião perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como os casos perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, a opinião consultiva solicitada à Corte Internacional de Justiça e ao Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar são iniciativas conectadas. Todas podem oferecer indicativos importantes em diferentes ramos do direito internacional. A grande vantagem da abordagem dos direitos humanos ao problema da emergência climática é afastar a questão dos impasses gerados pelo "efeito negocial" dos acordos e das COPs e traçar obrigações claras na proteção dos Estados em relação a seus indivíduos — um corpo de regras internacionais bem estabelecido em geral, mas pouco explorado e desenvolvido em relação ao meio ambiente e questões climáticas [2]. Como observam os solicitantes da opinião, *"os direitos humanos não apenas proveem uma perspectiva necessária para avaliar as consequências da emergência [climática] mas também contemplam ferramentas fundamentais para buscar soluções oportunas, justas, equitativas e sustentáveis para ela"*. A depender da ação da corte, pode ser tênue a linha entre, de um lado, a interpretação dos instrumentos de direitos humanos já existentes para indicar ações eficazes contra as mudanças climáticas e, de outro, o ativismo judicial e a legislação pretoriana.

A tecnicidades das respostas e a contribuição da corte

Muitas das potenciais respostas aos questionamentos realizados às opiniões consultivas estão nesse momento em construção em diferentes fóruns internacionais, a começar pelas conferências das partes de Convenções Multilaterais Ambientais ou em órgãos como o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Os processos negociais são naturalmente conhecidos por seus tempos particulares, por suas acomodações imanentes e por tentar evitar incursões demasiadas em outras "áreas" que não do exato objeto da negociação no momento. Este é o desafio das opiniões consultivas: oferecer uma visão integrada de diferentes ramos do direito internacional (*in casu* o direito internacional das mudanças climáticas, direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional ambiental). Em suma, no que diz respeito à solicitação de Chile e Colômbia, busca-se conectar as pontes com uma concretude jurídica que permita substancialmente guiar os Estados no interpretar e aplicar da Convenção Americana.

É altamente provável que a corte oferecerá contribuições inovadoras em relação ao conteúdo do direito internacional dos direitos humanos interamericano. Em 2017, a Corte Interamericana reconheceu a *"existência de uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos, na medida em que a degradação ambiental e os efeitos adversos da mudança climática afetam o gozo real dos direitos humanos"* (OC-23/17, para. 47). Contudo, há certamente margem para amplo debate e desenvolvimento em relação a obrigações específicas. Neste espaço, limitar-me-ei a apontar três áreas as quais a corte pode efetivamente oferecer indicações significativas sobre as condutas dos

órgãos dos Estados em relação às suas obrigações de direitos humanos.

Em primeiro lugar, a corte pode, numa abordagem mais concreta, baseando-se em sua jurisprudência, esclarecer de que modo a situação de emergência climática influencia o direito à vida (Artigo 4 CADH), o direito à integridade pessoal (Artigo 5 CADH). Nesse sentido, vale recordar a jurisprudência da corte sobre a ideia de "qualidade de vida" e de "projeto de vida" (p. ex. [Yakye Axa](#) ou [Ancejub-Sunat](#)), dois desdobramentos do Artigo 4 que certamente ver-se-iam afetados por efeitos derivados da emergência climática, e ainda poderia usar o Artigo 19, relativos aos direitos das crianças, para incorporar uma interpretação relativa ao direito da equidade intergeracional (presente no Princípio 3 [3] da Declaração do Rio e em outros instrumentos internacionais), no escopo de proteger os direitos das gerações futuras de usufruir de direitos não diminuídos pela situação climática. Aqui, a corte poderá valer-se de sua jurisprudência relativo ao Artigo 2 da convenção e demonstrar quais são os necessários passos dos Estados na promulgação de legislação adequada para enfrentar a emergência climática e seus efeitos nos direitos humanos protegidos pela convenção. Nesse ponto, os standards incorporados serão tanto os standards de direitos humanos, mas também os standards do direito internacional das mudanças climáticas representado pelos princípios presentes no Acordo de Paris e sua capacidade de proteger direitos humanos — apesar de não ser esse o objeto principal do tratado.

Uma segunda abordagem da corte diz respeito ao uso do artigo 26 da Convenção Americana para fins de judicialização e expansão do conteúdo dos direitos econômicos sociais e culturais e ambientais (Desca). Esses direitos estão previstos no Protocolo de San Salvador (PSS), que compõe o grupo de regras interamericanas e obriga aos Estados que o ratificaram (como é o caso do Brasil). A corte já lançou mão do Artigo 26 no passado para atribuir conteúdo ao direito humano ao meio ambiente sadio, tanto em via consultiva (OC-23/17) quanto aplicando-o em casos contenciosos envolvendo povos indígenas (Nuestra Tierra) [4]. Nesse âmbito, outros Desca poderiam ser endereçados pela Corte, como o direito à saúde, o direito à moradia, o direito à autodeterminação e o direito alimentação (Artigo 12 PSS) num contexto de segurança alimentar afetado pelas mudanças climáticas. Isto sem desconsiderar os potenciais impactos aos direitos culturais, como recentemente se verificou no caso [Daniel Billy e outros vs. Austrália](#), onde o Comitê de Direitos Humanos da ONU condenou a Austrália por não ter protegido os direitos da comunidade indígena das Ilhas Torres por não ter tomado as medidas para protege-los dos impactos das mudanças climáticas.

Um terceiro ponto, que singra em terreno ainda movediço, é o reconhecimento do direito humano ao clima equilibrado, neste momento sendo discutido no âmbito de outros órgãos internacionais e que os Estados ainda não tomaram definitiva posição. Sob esta ótica, a depender da posição dos Estados e da sociedade civil e da robustez de suas argumentações jurídicas, a Corte Interamericana poderia ser o primeiro órgão judicial internacional a reconhecer expressamente tal direito, tentando oferecer-lhe conteúdo. Tal reconhecimento seria uma oportunidade para atribuir-lhe significado e esclarecer a conexão com outros direitos. Nesse campo, os argumentos necessitam de um maior refinamento para que possam oferecer uma contribuição convincente ao direito internacional em vigor.

Os desdobramentos da opinião

Qualquer que seja o teor da pronúncia da Corte pode-se esperar um razoável impacto da opinião consultiva emitida em pelo menos três campos.

Como se sabe, a Corte Interamericana [não se vale de autocontenção](#) em relação ao uso dos standards

estabelecidos no âmbito consultivo para os futuros casos contenciosos. Ao se pronunciar sobre como a Convenção Interamericana pode ser utilizada para proteger direitos de indivíduos e grupos afetados pela emergência climática, ela estará transformando a si mesma e a Comissão num potencial tribunal internacional para litigância climática. Isso alinha a corte a [uma série de outros tribunais nacionais](#) nos quais vem sendo discutidas as ações tangíveis que os Estados devem tomar para diminuir suas emissões de gases de efeito estufa.

A corte também irá influenciar o direito interno dos Estados na medida em que os standards, pronúncias e interpretações da corte são altamente autoritativos e, com uma geometria variada, são recebidos no ordenamento jurídico nacional de cada país. O controle de convencionalidade, [recomendado pelo CNJ](#), poderá se transformar num instrumento pujante para a causa climática.

Por fim, há que se verificar como a pronúncia da corte irá impactar o direito internacional como um todo. Interpretar o conteúdo da Convenção Americana é uma coisa. Oferecer uma interpretação rigorosa e contundente que possa influenciar a maneira como o direito internacional dos direitos humanos e a emergência climática efetivamente se relacionam no plano universal é um obstáculo maior. Esse talvez seja o maior desafio da Corte de San José.

[1] Ver sobre esse tema as contribuições de TOLEDO, André de Paiva. LIMA, Lucas Carlos. Comentário Brasileiro à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

[2] Ver nesse sentido BODANSKY, Daniel. Advisory opinions on climate change: Some preliminary questions. Review of European, Comparative & International Environmental Law, 2023, pp. 1-8.

[3] FUENTES, Ximena. Principio 3. In: TOLEDO, André de Paiva. LIMA, Lucas Carlos. Comentário Brasileiro à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022, pp. 97-109.

[4] Sobre o tema ver LIMA, Lucas Carlos. A jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o Direito ao Meio Ambiente Saudável. Revista Catalana de Dret Ambiental, v. 12, 2021, pp.1-37.

Date Created

15/05/2023