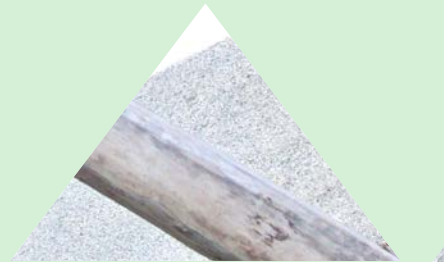


MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Uma visão comparativa da
abordagem baseada nos
direitos nas Américas



OEA

Mais direitos
para mais pessoas



ÍNDICE

Introdução e objetivo.....	3
Os Estados-Membros da OEA e as estruturas regionais para lidar com as mudanças climáticas.....	4
As mudanças climáticas e a legislação ambiental.....	7
As mudanças climáticas e a legislação de direitos humanos: um enfoque centrado nas pessoas para responder aos impactos das mudanças climáticas.....	8
Respostas e enfoques climáticos: como as incertezas têm sido abordadas?.....	14
Reflexões e considerações finais.....	17

As opiniões expressas neste documento são apresentadas apenas para fins informativos e não representam nem a posição oficial da Organização dos Estados Americanos, de sua Secretaria Geral ou de seus Estados-Membros, tampouco a do ParlAmericas ou de seus membros.

DIREITOS AUTORAIS © (2017) Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos e ParlAmericas. Publicado pelo Departamento de Desenvolvimento Sustentável e pelo ParlAmericas. Todos os direitos reservados sob as Convenções Internacional e Pan-Americana. O conteúdo desta publicação não pode ser reproduzido, no todo ou em parte, nem transmitidos de nenhuma forma, incluindo por meios eletrônicos ou mecânicos, não se limitando à fotocópia, gravação, armazenamento ou extração de informações, sem o consentimento prévio por escrito, ou autorização, dos editores.

INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Esta publicação oferece uma perspectiva regional das mudanças climáticas e dos direitos nos Estados-Membros da OEA. O seu objetivo é fornecer informações aos (às) responsáveis pela formulação de políticas públicas e aos (às) parlamentares, de forma a contribuir com a sua compreensão das mudanças climáticas e da vinculação destas com a legislação ambiental e de direitos humanos, bem como dos progressos correspondentes na agenda interamericana. Acompanha esta publicação um relatório-síntese intitulado **“Mudanças Climáticas: uma visão comparativa das respostas legislativas e executivas nas Américas”** que contém uma análise das tendências na elaboração de legislações e de instrumentos de política para a abordagem das mudanças climáticas em países do hemisfério.

Os problemas em contexto: O que sabemos?

Devido à sua localização e ao seu terreno complexo, a região das Américas está exposta a uma grande variedade de condições físicas que resultam em grandes contrastes em seu clima e ecologia, bem como em vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas. De acordo com o quinto Relatório de Avaliação (IE5) do Grupo Intergovernamental de Peritos sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), a atividade humana é a responsável pelo aquecimento global¹. Enquanto os países desenvolvidos foram os maiores emissores de gases de efeito estufa (GEE) há décadas, os países em desenvolvimento são os que, provavelmente, mais sofrerão os piores impactos das mudanças climáticas uma vez que eles estão menos preparados para se adaptar a um estresse climático sem precedentes².

O aumento dos GEE está causando um aumento na temperatura da Terra que, por sua vez, se traduz em mudanças no

clima, padrões de uso da terra e acesso à água. O IPCC prevê que o nível do mar poderá aumentar entre 26 e 59 centímetros antes do final do século, o que representa uma ameaça particular para os pequenos estados insulares em desenvolvimento (PEID) do Caribe, que poderia se manifestar através da inundação de suas costas, erosão do solo, do esgotamento da pesca, da intrusão de água salobra e da perda de praias, entre outras mudanças sobre as paisagens naturais³. Os furacões também estão ganhando intensidade e poder de destruição e deslizamentos de terras são mais frequentes. Neste contexto, as economias da região dependem fortemente dos recursos naturais que, por sua vez, são dependentes do clima. A maior gravidade desses impactos explica o porquê de as mudanças climáticas haverem adquirido uma maior relevância política na época de definir ações comuns e soluções que sejam eficazes, não só para o hemisfério, mas para o planeta como um todo.

OS ESTADOS-MEMBROS DA OEA E AS ESTRUTURAS REGIONAIS PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os Estados-Membros da OEA têm assumido um importante papel de liderança na coordenação dos esforços internacionais para responder às mudanças climáticas, através da organização de Conferências das Partes (COP, em inglês) da **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC)** na Argentina (COP 4), México (COP 16) e Peru (COP 20). Essas conferências prepararam o terreno para o **Acordo de Paris** (COP 21), estabelecendo um plano global para

prevenir as mudanças climáticas catastróficas por meio da adoção de legislação, políticas e normas em níveis nacionais para alcançar os objetivos exigidos pela ciência e os compromissos de uma sólida transparência e prestação de contas através da apresentação de informes sobre suas implementações⁴.

A **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** complementa o Acordo de Paris através dos seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e, do

marco correspondente de indicadores para monitorar e informar sobre as realizações das conquistas alcançadas no plano nacional⁵. A **Organização dos Estados Americanos (OEA)** se baseia em quatro pilares de ação — democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento — transversalmente ligados com as mudanças climáticas. Suas ações no hemisfério incluem contribuições relevantes para as medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

PILAR DA OEA

VINCULAÇÃO COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

DEMOCRACIA

- A CQNUMC compromete-se a promover o acesso à informação sobre mudanças climáticas e seus efeitos, bem como a participação pública para uma abordagem das mudanças climáticas focada em garantir o papel dos cidadãos nas atividades e nos processos de tomada de decisão que afetam o seu bem-estar.
- A Carta Democrática Interamericana reconhece que a participação da cidadania nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade (artigo 6º) e que o exercício da democracia facilita a preservação e a gestão adequada do meio ambiente (artigo 15).

**DEMOCRACIA
(CONTINUA)**

- Os Estados-Membros da OEA estão comprometidos com a implementação da Estratégia Interamericana para a promoção da participação pública na tomada de decisões sobre o desenvolvimento sustentável (ISP, em inglês), que busca promover uma participação pública transparente, eficiente e responsável na tomada de decisões, e incentiva a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável em hemisfério.
- Como instituições que representam e unem os interesses das e dos cidadãos e do Poder Executivo no processo de elaboração e escrita da legislação, os parlamentos tem um papel crítico na sociedade democrática. Como consequência, os/as parlamentares dos Estados-Membros da OEA também estão comprometidos com a admissibilidade de legislações, com a constante prestação de contas por parte dos governos e com a troca de práticas inovadoras para a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas, através de instituições interparlamentares, como o ParlAmericas, e iniciativas como a Rede Parlamentar de Mudanças Climáticas (RPMC) que o ParlAmericas criou em conjunto com o Parlatino⁶.

**DIREITOS
HUMANOS**

- Existem vínculos inerentes entre o direito a um ambiente saudável, que se encontra atualmente afetado pelas mudanças climáticas, e outros direitos como o direito à vida, à água, aos meios de subsistência e à cultura.
- O pleno gozo dos direitos humanos é afetado negativamente pelas mudanças climáticas. As consequências incluem o deslocamento e os conflitos induzidos por esse fenômeno.

SEGURANÇA

- Estudos e relatórios recentes enfatizam que as mudanças climáticas são um dos principais desafios à paz e à estabilidade mundiais.
- A deterioração ambiental e os impactos das mudanças climáticas estão incluídos no conceito de segurança multidimensional adotado pelos Estados-Membros da OEA.

DESENVOLVIMENTO

- O objetivo geral do pilar de desenvolvimento da OEA é ajudar os Estados-Membros a alcançar os seus objetivos de desenvolvimento econômico, social e cultural de forma abrangente, inclusiva e sustentável, levando em consideração as disposições de sua Carta, a Carta Social das Américas, o Plano Estratégico de Cooperação Solidária para o Desenvolvimento Integral e outros instrumentos interamericanos.
- A OEA aplica diretrizes estratégicas transversais para garantir que suas ações estejam em consonância com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, como um quadro geral, e com a CQNUMC e o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas.

Embora a CQNUMC seja o foro internacional intergovernamental para negociar a resposta global às mudanças climáticas, a OEA tem desempenhado um papel fundamental para transmitir e possibilitar o diálogo político, além de cooperar para diminuir a distância entre ciência, legislação e as políticas de conformidade com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Este trabalho tem contado com o respaldo do ParlAmericas, que persegue objetivos complementares na esfera legislativa, promovendo trocas entre parlamentos nacionais e parlamentares sobre estratégias e práticas científicas inovadoras, que visam garantir o envolvimento da cidadania e

que levem em conta as implicações sobre questões de gênero na elaboração de legislação e no acompanhamento de políticas de natureza executiva para a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas.

No plano executivo, a OEA vem transmitindo uma forte mensagem através de várias resoluções da sua Assembleia Geral sobre a importância da celebração de acordos climáticos e de colocar em prática medidas sobre essa matéria. Além disso, também apoia os Estados-Membros na identificação de desafios e necessidades relacionadas com legislação e gestão ambientais, e na identificação das capacidades das principais partes interessadas para que respaldem a aplicação efetiva das leis ambientais e dos

acordos ambientais regionais e multilaterais.

No plano legislativo, o ParlAmericas criou a Rede Parlamentar de Mudanças Climáticas (RPMC), num esforço combinado com o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino), para servir como fórum hemisférico na coordenação do trabalho legislativo e na troca das melhores práticas para combater as mudanças climáticas. A RPMC oferece uma perspectiva crítica para o diálogo político e a cooperação nesta matéria, que reconhece o papel central dos legislativos para preencher as lacunas entre os cidadãos e o Poder Executivo na elaboração e implementação de legislação sobre as mudanças climáticas e o seu financiamento.

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

O estado de direito ambiental é indispensável para garantir resultados justos e sustentáveis em matéria de desenvolvimento, bem como para garantir os direitos essenciais a um meio ambiente saudável. O conceito de legislação ambiental inclui os seguintes elementos: leis apropriadas e executáveis, acesso à justiça e à informação, inclusão e igualdade na participação pública, prestação de contas, transparência e responsabilidade por danos ambientais, aplicação justa e equitativa e direitos humanos⁷.

Os poderes executivos da maioria dos países do Hemisfério comprometeram-se a abordar os impactos das mudanças climáticas através de instrumentos internacionais vinculantes e não vinculantes. Para que a região possa avançar nas questões relativas às mudanças climáticas, é importante identificar e promover os mecanismos jurídicos a nível nacional para a implementação e o acompanhamento dos compromissos assumidos.

Por meio de suas funções de representação, promulgação e supervisão

de leis, os legislativos são especialmente bem posicionados para assegurar o debate e a modificação da legislação existente, para dar respostas aos desafios gerados pelas mudanças climáticas, adaptando-se às circunstâncias, tanto nacionais⁸ como locais⁹.

Ainda existem várias lacunas nos marcos jurídicos locais para combater as mudanças climáticas. Exemplo disso, são as dificuldades que vários países tem enfrentado para promulgar marcos legais que identifiquem sinergias e ações que devem ser adotadas nas diferentes legislações, relevantes ao combate às mudanças climáticas. Outro exemplo diz respeito à aplicação das leis, que apresenta um alto nível de complexidade dado o grande número de setores sujeitos às disposições legais. Por último, há uma falta significativa de educação e conscientização entre o público em geral, sobre os impactos das mudanças climáticas e a importância de observar as leis que são definidas e promulgadas para proteger as e os cidadãos de tais impactos. Neste contexto, a celebração de alianças entre os poderes legislativo e executivo e sociedade

civil é de extrema importância, para que possam trabalhar juntos na mitigação dos impactos trazidos pelas mudanças climáticas.



AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A LEGISLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: UM ENFOQUE CENTRADO NAS PESSOAS PARA RESPONDER AOS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As mudanças climáticas podem ter efeitos sobre os direitos humanos de várias formas, mediante os impactos na disponibilidade, acessibilidade e sustentabilidade dos recursos naturais, incluindo água, o uso da terra e o meio ambiente¹⁰. A exposição e vulnerabilidade de uma pessoa às mudanças climáticas estão relacionadas a outras desigualdades enraizadas em processos de desenvolvimento injustos e em sistemas de opressão, como a discriminação em razão de gênero, classe social, etnia, idade e deficiência. Tal situação gera diferentes impactos que impõem cargas adicionais para grupos em situação de vulnerabilidade, como aldeias de povos indígenas, minorias, mulheres e crianças, principalmente os que vivem em situação de pobreza.

Os riscos relacionados ao clima afetam diretamente essas populações vulneráveis através de impactos em seus meios de subsistência e saúde, redução da produtividade de suas culturas e destruição de suas moradias. Essas populações também

sofrem os efeitos indiretos das mudanças climáticas através de seus impactos no aumento dos preços dos alimentos e da insegurança alimentar.

Estima-se que as mudanças climáticas causem em média 400 mil mortes por ano e, os processos relacionados aos sistemas de energia, com um uso intensivo de carbono, sejam responsáveis por cerca de 4,5 milhões de mortes em todo o mundo por causa da poluição do ar, das profissões de riscos e do câncer¹¹. Além disso, deslocamentos causados em razão das mudanças climáticas geram diversas consequências em matéria de direitos humanos¹².

Neste contexto, os poderes legislativo e executivo devem levar em consideração direitos processuais (tais como o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça), ao tomar decisões sobre leis e políticas para responder às mudanças climáticas. Tais direitos, consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio, foram adotados na Estratégia Interamericana de

Promoção da Participação Pública na Tomada de Decisões sobre o Desenvolvimento Sustentável (ISP) e, também se fazem ecoar na Declaração de Compromisso da Rede Parlamentar de Mudanças Climáticas (RPMC)¹³. Da mesma forma, o CQNUMC faz um chamado à participação do público na abordagem das mudanças climáticas, para que seja possível elaborar respostas adequadas¹⁴ e garantir que as pessoas “desempenhem um papel nas atividades e processos de tomada de decisão que tenha um impacto direto em suas vidas e em seu bem-estar” [tradução livre]¹⁵.

Os países devem garantir que marcos legais e institucionais possibilitem a transparência, acesso à informação e participação cidadã. Tudo isso é necessário para garantir a justiça ambiental, que implica em um “tratamento equitativo e participação positiva de todas as pessoas independentemente de raça, cor, nacionalidade ou renda, na elaboração, implementação e aplicação de normas,

Fortalecer a Transparência e o Acesso à Informação Pública através do Intercâmbio Parlamentar

A **Rede de Parlamento Aberto (RPA)** do ParlAmericas é um grupo de trabalho que promove a abertura legislativa nos parlamentos nacionais do hemisfério. Esta é uma nova forma de interação entre a cidadania e legislativos, através da qual se fomenta a transparência e o acesso à informação pública, a prestação de contas, padrões de ética e probidade, bem como a participação cidadã no trabalho legislativo. A RPA funciona como um espaço dinâmico para a coordenação e co-criação entre parlamentares e as organizações da sociedade civil no hemisfério, no que diz respeito à instrumentos e ações para promover esses princípios.

Mais informações sobre as atividades da RPA no site do ParlAmericas.

políticas e legislação em matéria ambiental” [tradução livre]¹⁶. Vários países da região promulgaram legislações sobre o acesso à informação ou, incluíram disposições relacionadas em sua legislação ambiental geral. No entanto, a existência de instrumentos jurídicos relativos à proteção desses e outros direitos permanece desigual no hemisfério.

Os direitos humanos que podem ser afetados pelas mudanças climáticas são ilustrados na tabela abaixo, que faz referência aos artigos relevantes da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DA), à Convenção Americana sobre Direitos Humanos — Pacto de San José, Costa Rica (CA) — ao Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos — Protocolo de San Salvador (PS) — e à Convenção Americana de Direitos Humanos:

DIREITOS HUMANOS AFETADOS	IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS ¹⁷		
	Ecossistemas	Segurança hídrica	Acontecimentos extremos
Direito à vida DA: Artigo 1 CA: Artigo 4	<ul style="list-style-type: none">Os ecossistemas aquático e terrestre sofrem efeitos irreversíveis	<ul style="list-style-type: none">Redução das águas superficiais subterrâneas e da acumulação de neveDegradação da qualidade da águaInundação de fontes de água doce por água salobre	<ul style="list-style-type: none">Mortes e surtos de doençaRisco à vida humana como consequência de secas extremas e do aumento de temperaturas na América do Norte (de acordo com projeções do IPCC)

IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS¹⁷

DIREITOS HUMANOS AFETADOS	Ecossistemas	Segurança hídrica	Acontecimentos extremos
<p>Direito a um meio ambiente saudável PS: Artigos 1, 2 e 11</p>	<ul style="list-style-type: none"> Degradação e colapso irreversíveis dos ecossistemas e das espécies Perda de ecossistemas por causa de incêndios na América do Norte (conforme projeções do IPCC) 	<ul style="list-style-type: none"> Menor disponibilidade de água potável/de qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> Menor disponibilidade de água potável / de qualidade devido a ambientes perigosos (ex. tornados, ciclones)
<p>Direito à saúde e ao bem-estar DA: Artigo XI PS: Artigos 1, 2 e 10</p>	<ul style="list-style-type: none"> Surtos de doenças Poluição atmosférica que causa doenças respiratórias Risco de propagação de doenças transmitidas por vetores na América Central e do Sul (conforme projeções do IPCC) 	<ul style="list-style-type: none"> Estagnação da água proveniente de inundações, o que se traduz em ambientes insalubres e em uma maior vulnerabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> Doenças e problemas relacionados ao calor excessivo Impacto negativo na qualidade da água potável e nas fontes de água doce
<p>Direito à livre Determinação¹⁸ e ao desenvolvimento progressivo CA: Artigo 26</p>	<ul style="list-style-type: none"> As mudanças nos ecossistemas podem prejudicar a liberdade de buscar o autodesenvolvimento Desenvolvimento não sustentável 	<ul style="list-style-type: none"> As mudanças na disponibilidade de água de qualidade podem prejudicar a liberdade de buscar o autodesenvolvimento Desenvolvimento não sustentável (perda de energia hidrelétrica) 	<ul style="list-style-type: none"> Acontecimentos climáticos extremos podem prejudicar a liberdade de buscar o autodesenvolvimento

DIREITOS HUMANOS AFETADOS	Ecossistemas	Segurança hídrica	Acontecimentos extremos
<p>Direito de circulação e de residência DA: Artigo VIII CA: Artigo 22</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trânsitos interrompidos devido a inundações e deslizamentos de terra de terra • Mudanças nas paisagens naturais • Maior risco de mobilidade e de vulnerabilidades • Migração de espécies 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior risco de mobilidade e vulnerabilidades (por exemplo, derretimento de geleiras nas regiões polares) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior frequência e intensidade de desastres naturais • Risco de inundações e deslizamentos de terra em áreas urbanas e rurais por causa de precipitações extremas na América Central e na América do Sul (conforme projeções do IPCC)
<p>Direito à inviolabilidade de domicílio DA: Artigo X</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de aumento do nível do mar, que arrasa com casas localizadas próximas de áreas inundáveis e de corpos de água • Degradação da qualidade dos recursos • Deslocamento forçado 	<ul style="list-style-type: none"> • Menos disponibilidade de água potável, o que provoca o deslocamento forçado 	<ul style="list-style-type: none"> • Inundações crescentes, furacões, ciclones e deslizamentos de terra, que causam o deslocamento forçado • Risco de inundações urbanas em zonas costeiras e ribeirinhas, que se traduzem em danos à propriedade e à infraestrutura na América do Norte (conforme projeções do IPCC)
<p>Direito à alimentação PS: Artigo 12</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças nos padrões climáticos (por exemplo, temporadas de chuva e seca mais prolongadas) que geram mudanças irreversíveis nas 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição na produção de alimentos • Mudanças ambientais (por exemplo, menor 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor produção de alimentos por conta de inundações e secas • Morte do gado • Mudanças nas condições agrícolas

DIREITOS HUMANOS AFETADOS	Ecossistemas	Segurança hídrica	Acontecimentos extremos
	<p>condições para a agricultura e para a qualidade dos recursos</p>	<p>fertilidade do solo devido à seca prolongada)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risco de menor disponibilidade de água na América Central e em regiões semiáridas que dependem do derretimento de geleiras (conforme projeções do IPCC) 	
<p>Direito aos benefícios da cultura DA: Artigo XIII PS: Artigo 14, 1.a</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Perdas econômicas • Mudanças na dependência humana em animais (por exemplo, criação gado) • Serviços e ecossistemas ancestrais afetados (por exemplo, produtos e remédios tradicionais nas comunidades e povos indígenas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças sazonais nos padrões de caça e pesca (por exemplo, afetando os povos nativos do Ártico) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos climáticos extremos que afetam a vida cultural e as atividades das comunidades • Perda de infraestrutura (por exemplo, danos ao patrimônio cultural)
<p>Direito de petição, proteção judicial e de julgamento justo DA: Artigos XXIV, XVIII, XVII e XVI CA: Artigos 3, 8 e 25</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A falta de confiabilidade na informação ambiental pode afetar o devido processo legal e o acesso à justiça • As mudanças nos ecossistemas podem dificultar 	<ul style="list-style-type: none"> • A maior frequência e intensidade de eventos aquáticos podem prejudicar o acesso a mecanismos de petição e processos judiciais • A falta de precisão e confiabilidade nas informações sobre a qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> • A maior frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como furacões, podem prejudicar a liberdade para comparecer perante

IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS¹⁷

DIREITOS HUMANOS AFETADOS	Ecossistemas	Segurança hídrica	Acontecimentos extremos
	o acesso aos mecanismos de petição e aos processos judiciais	da água pode afetar o processo estabelecido	um tribunal, bem como a disponibilidade de serviços legais
<p>Direito à água e ao saneamento¹⁹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de florestas e da flora, afetando a disponibilidade de água potável (por exemplo, na floresta tropical amazônica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução das águas superficiais, das águas subterrâneas e da acumulação da neve • Inundações de recursos hídricos por água salobra, o que afeta a disponibilidade de água potável • Risco de degradação na qualidade da água na América do Norte (Conforme projeções do IPCC) 	<ul style="list-style-type: none"> • O aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos, como furacões, pode colocar em risco o abastecimento de água potável (por exemplo, danificando tubos)
<p>Direito à propriedade e à propriedade ancestral DA: Artigo XXIII CA: Artigo 21</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deslocamento forçado devido a mudanças nos ecossistemas • O aumento do nível do mar destrói casas que estão localizadas muito próximas a terrenos inundáveis e a massas de água • Deslocamento forçado 	<ul style="list-style-type: none"> • Deslocamento forçado devido a menor disponibilidade de água 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento no número de eventos climáticos extremos tais como inundações, furacões, ciclones e deslizamentos de terra, que afetam as moradias • Mudanças nas paisagens naturais devido a eventos climáticos extremos • Risco de perda de bens em consequência de uma seca maior

RESPOSTAS E ENFOQUES CLIMÁTICOS: COMO AS INCERTEZAS TÊM SIDO ABORDADAS?

Embora existam evidências científicas que aumentam a nossa capacidade de prever o impacto das mudanças climáticas, muitas incertezas ainda persistem, porque o meio ambiente é formado por inúmeras e diferentes variáveis que estão em constante mudança e evolução. Isso torna relevante a relação entre a legislação ambiental, a justiça climática e a ciência, gerando respostas que, de um ponto de vista jurídico, são mais direcionados ao comportamento do que às consequências.

O *Poder Legislativo* desempenha um papel ativo na resposta aos problemas trazidos pelas mudanças climáticas, através do processo legislativo e da diplomacia interparlamentar.

Por sua vez, o *Poder Executivo* tem a tarefa dupla de estabelecer um quadro para as políticas públicas, que requer um esforço legislativo para sua implementação, e executar as obrigações criadas pelo poder Legislativo, por meio das políticas públicas.

Finalmente, o *Judiciário* deve, cada vez mais, resolver casos e estabelecer jurisprudência relacionada ao meio ambiente

e às mudanças climáticas. Embora a climatologia e os marcos legais já tenham tratado e definido muitos pontos relacionados às mudanças climáticas, ainda existem várias lacunas e incertezas que devem ser levadas em conta ao ditar um veredicto relacionado à casos envolvendo mudanças climáticas.

Respostas dos Poderes Executivo e Legislativo

Os poderes Executivos e Legislativos têm responsabilidades diferentes e inter-relacionadas para responder aos problemas gerados pelas mudanças climáticas.

Os legislativos devem garantir que os interesses da cidadania sejam amplamente representados e, que o Poder Executivo preste conta da aplicação da lei para que esta esteja apoiada por dotações orçamentárias apropriadas. Por sua vez, o Poder Executivo tem a responsabilidade de criar políticas públicas para implementar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo.

No momento, a maioria dos países

do hemisfério não tem lei específica e abrangente para lidar com impactos das mudanças climáticas, com as notáveis exceções do Brasil²⁰ e do México²¹. Em novembro de 2016, existiam marcos legais sobre mudanças climáticas em processo de redação ou debate nos legislativos da Colômbia, Costa Rica, Dominica, Paraguai e Peru. Também foram promulgados em outros países do hemisfério, uma série de leis que tratam da gestão e proteção do meio ambiente, do uso e desenvolvimento da terra, da eficiência energética e dos recursos naturais, que possuem um efeito prático ao requerer ou promover a mitigação ou adaptação às mudanças climáticas. Estas leis são importantes promotoras de políticas executivas, bem como de planos de ação e instrumentos para colocar em prática os compromissos assumidos no âmbito da CQNUMC e da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável.

Para acompanhar esta publicação, foi preparado um relatório-síntese intitulado **“Mudanças Climáticas: uma visão**

comparativa das respostas legislativas e executivas nas Américas”, que contém uma análise mais detalhada e comparativa das tendências na adoção de legislação e instrumentos de política pública para lidar com as mudanças climáticas em países do hemisfério.

Respostas do Poder Judiciário

Na maioria dos países, as suas respectivas constituições e marcos legais definem os papéis de juízes e juízas e o princípio da

responsabilidade em relação às questões ambientais. No caso de países que são regidos pelo direito napoleônico, esse princípio impõe que qualquer pessoa que cause dano deve ser responsável pelo seu reparo; tal princípio também fundamenta as leis nacionais que tratam de responsabilidade e compensação de vítimas de danos ambientais, editadas de acordo com a Declaração do Rio²².

Nesse contexto, os tipos de casos que poderiam ser considerados como puramente relacionados à justiça climática tornam-se

relevantes. A categorização pode ser alcançada quando se considera o objetivo do caso ou da demanda em questão (ou seja, se envolve mitigação, conformidade, ou reparação). Além disso, ao analisar esses casos, é importante compreender os direitos processuais e intrínsecos envolvidos.

A lista de jurisprudência abaixo destaca as respostas mais importantes advindas do Poder Executivo para a implementação e execução de leis relativas às mudanças climáticas:

PAÍS	JURISPRUDÊNCIA
CHILE	O caso Pascua Lama abordou danos permanentes, causais e ambientais devido à negligência na destruição de geleiras como consequência de um projeto de mineração.
COLÔMBIA	Foi determinada a inconstitucionalidade das disposições incluídas no Plano Nacional de Desenvolvimento da Colômbia que permitiam o desenvolvimento de atividades de mineração nos <i>páramos</i> , ecossistemas cuja preservação é fundamental para a mitigação das mudanças climática.
COSTA RICA	Uma Reclamação de Proteção Constitucional foi apresentada contra o município de Osa por ter autorizado a uma empresa privada a movimentar terra que representava risco de contaminação para os aquíferos que abasteciam ao município. O tribunal baseou seu veredito no princípio de <i>in dubio pro natura</i> ²³ e no princípio da <i>precaução</i> ²⁴ . A sentença determinou ainda que é responsabilidade do Estado garantir e proteger o direito a um meio ambiente saudável.

<p>PARAGUAI</p>	<p>O caso da comunidade indígena Yakyé Axa vs. Paraguai estabeleceu que os efeitos negativos sobre o direito à saúde, à alimentação e ao acesso à água potável tem um impacto importante no direito a uma existência decente e condições básicas de vida. A decisão também reconheceu a vulnerabilidade especial dos povos indígenas, cujo acesso às suas terras ancestrais foi ameaçado.</p>
<p>ESTADOS UNIDOS</p>	<p>O caso do Estado de Massachusetts vs. Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA, sigla em inglês) determinou a ligação entre os impactos das mudanças climáticas e o direito à saúde. Ele também exemplificou o vínculo entre a ciência e o uso judicial do princípio da precaução ao determinar o papel da EPA na redução dos impactos das mudanças climáticas. Ao se referir a este veredito, a Suprema Corte dos EUA também estabeleceu que os estados podem processar a EPA por não cumprir a Lei do Ar Limpo (<i>Clean Air Act</i>).</p>

Os Estados-Membros da OEA têm avançado na implementação de princípios consolidados e emergentes, tanto em matéria de legislação ambiental como de direitos humanos, incluindo os princípios da precaução, não regressão ambiental²⁵, *in dubio pro-natura*, o da necessidade²⁶ e o de garantias máximas. Os poderes judiciais e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tornam-se mais relevantes neste contexto, uma vez que apoiam o estado de

direito ambiental e a consecução de metas e objetivos relacionados às mudanças climáticas. No entanto, maiores esforços precisam ser feitos para diminuir as distâncias entre ciência, legislação e política, para assegurar que o foco de atenção deixe de ser apenas a legalidade e passe a ser, principalmente, as obrigações morais em relação às gerações futuras, buscando fazer prevalecer uma abordagem baseada nos direitos humanos.



REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder aos impactos das mudanças climáticas, é necessária uma abordagem holística e integrada, uma visão comum e, ações complementares entre os três poderes do Estado, de modo a que os marcos legais, a governança e o estado de direito ambiental funcionem conjuntamente para criar instituições sólidas e sociedades pacíficas e inclusivas, que promovam o desenvolvimento sustentável.

Os impactos das mudanças climáticas exigem, além disso, cidadãos e cidadãs comprometidos (as) que exerçam um papel de liderança para garantir a proteção dos direitos. Neste sentido, o multilateralismo oferece uma oportunidade importante para convocar e facilitar o diálogo político, além de contribuir para diminuir a lacuna entre ciência, legislação e políticas. As respostas aos desafios climáticos no hemisfério não podem estar desconectadas das evidências ou dos seus fundamentos com base nas ciências físicas.

Por meio do seu papel no sistema das Nações Unidas, e como fórum político hemisférico que favorece o bem-estar com justiça e inclusão social, a OEA pode contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, da paz, da democracia e dos direitos humanos, no mais alto nível, e apoiar os seus Estados-Membros no combate às mudanças climáticas. Nesse sentido, é importante enfatizar a necessidade de se contar com as partes interessadas da área do desenvolvimento, bem como com os cientistas, tendo em vista as incertezas ainda existentes, no momento de definir respostas frente às questões climáticas. Deve-se buscar atingir também quatro dos propósitos essenciais estabelecido na Carta da OEA, sendo eles: (i) fortalecer a paz e a segurança do continente, (ii) prevenir possíveis causas de dificuldades e assegurar a resolução pacífica de litígios que surgem entre os Estados-Membros, (iii) buscar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surjam entre os Estados-Membros e (iv) promover, através da ação cooperativa, o desenvolvimento econômico, social e cultural.

Neste processo, associações como as constituídas entre o Estado de Direito Ambiental

com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Comissão Mundial sobre Direito Ambiental (CMDA) da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), são essenciais.

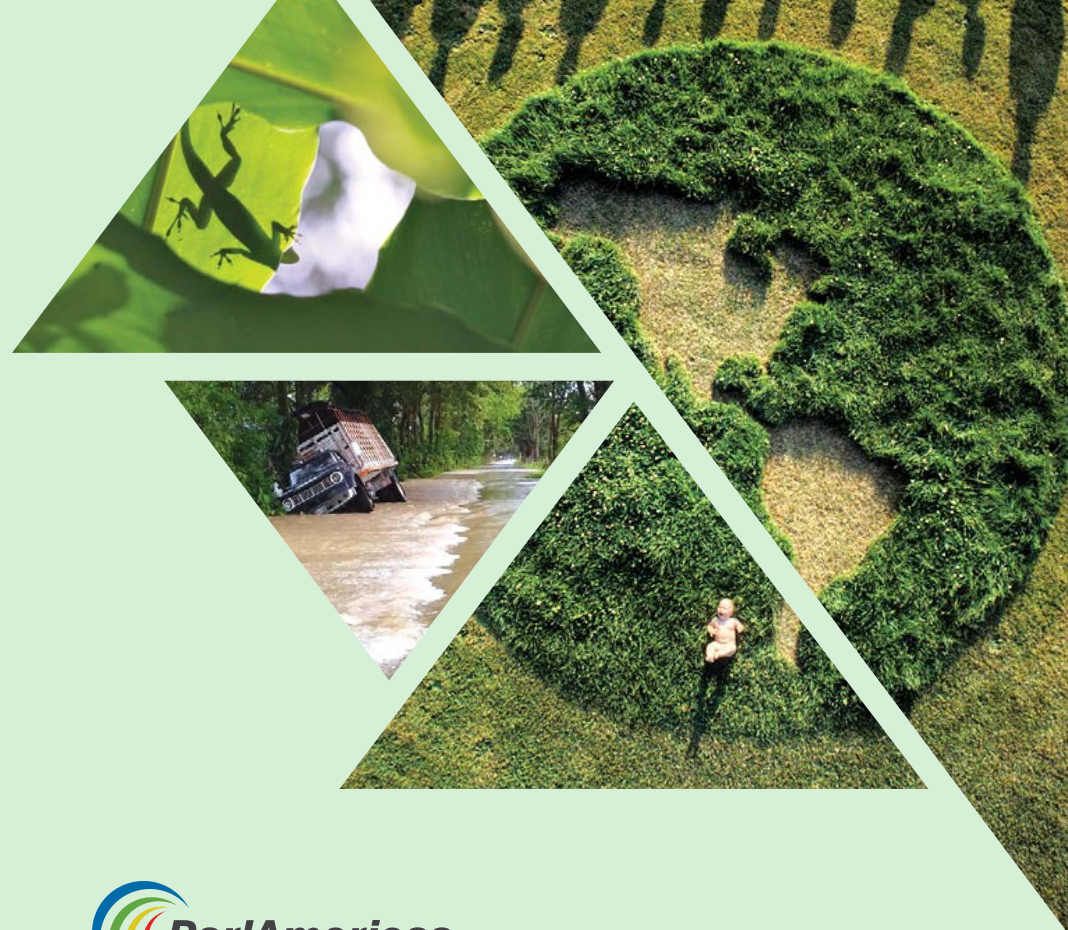
O ParlAmericas também contribui para essa agenda através de atividades hemisféricas que reúnem parlamentares, representantes da sociedade civil e da comunidade científica, para apoiar o trabalho legislativo sobre o tema, tornando-o mais receptivo, informado e em consonância com os objetivos da declaração da Rede Parlamentar de Mudanças Climáticas (RPMC), complementando a trabalho realizado pela OEA. A referida declaração inclui os seguintes compromissos: (i) fortalecer o marco legal sobre mudanças climáticas, (ii) facilitar a troca de práticas inovadoras para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, (iii) incentivar a participação da cidadania e considerar as implicações de gênero na legislação ambiental, (iv) garantir que a legislação promova condições que facilitem a inovação científica em matéria de mudanças climáticas e (v) promover a cooperação internacional para controlar as mudanças climáticas por meio da diplomacia parlamentar.

1. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), “Summary for Policymakers” em Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
2. Como exemplo, os pequenos estados insulares em desenvolvimento (PEID) do Caribe representam apenas 0,16% das emissões de GEE, porém, as previsões para o ano 2050 sugerem que, caso não sejam tomadas medidas contra as mudanças climáticas, esses estados experimentarão perdas em sua produção econômica anual equivalente a U\$22 bilhões de dólares. Veja, por exemplo, Lisa Benjamin. “Climate Change and Caribbean Small Island States: The State of Play.” *The International Journal of Bahamian Studies* 16 (2010): 78-91.
3. Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Mudança climática 2007: Relatório de Síntese (Genebra, 2007).
4. Vinte e dois Estados-Membros da OEA, das 97 Partes no Acordo de Paris, contribuem com cerca de 25,35% das emissões globais totais. Os 13 Estados-Membros da OEA que não assinaram ou não apresentaram os seus instrumentos de ratificação representam, em geral, 2,23% das emissões globais.
5. Que compreendem metas específicas para energia acessível e não poluente (ODS 17), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), vida subaquática (ODS 14) e vida de ecossistemas terrestres (ODS 15), combinada com a ação climática (ODS 13), que comprometem os estados signatários a fortalecer a resiliência e a capacidade de adaptação aos riscos relacionados ao clima e desastres naturais em todos os países, a incorporar medidas relativas às mudanças climáticas nas políticas, estratégias e planos nacionais para melhorar a educação, conscientização e capacidade humana e institucional em relação às mudanças climáticas, bem como implementar os compromissos assumidos junto a CQNUMC.
6. ParlAmericas. “Declaração de Compromisso: ação parlamentar para frear a mudança climática”. Cidade do Panamá, Panamá. 3-5 de agosto de 2016. http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaration-ReddeCambioClimatico_Aprobada_SPA.pdf.
7. *Decisão 27/9 do Conselho do PNUMA sobre a promoção de justiça, governança e direito sustentabilidade ambiental*; resoluções 1/3 e 1/13 da Assembleia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente; *Fortalecimento e coordenação das atividades das Nações Unidas visando promover o estado de Direito* (Relatório do Secretário Geral) A / 70/206; *Environmental Justice and Sustainable Development: A Global Symposium on Environmental Rule of Law*, Summary and Key Message (UNEA) UNEP/EP.1/CRP.1 e os acordos da Reunião Interamericana de Presidentes de Poderes Legislativos - Grupo de Trabalho sobre “O Parlamento como ator-chave no diálogo colaborativo para desenvolvimento econômico sustentável, mudanças climáticas e inclusão de social”. Lima Peru. 17-18 de julho de 2014. <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Acuerdo%20Mesa%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20SPA.pdf>.
8. Por exemplo, o Brasil adotou a Lei que estabelece a Política Nacional de Mudanças Climáticas com o objetivo de implementar os compromissos da CQNUMC, reduzir as emissões de GEE e desenvolver uma política nacional de comércio de emissões, enquanto Belize e Guiana implementaram regras sobre zoneamento e planejamento para o uso da terra juntamente com outras relacionados ao gerenciamento das zonas costeiras.
9. Nos Estados Unidos, o estado da Califórnia definiu seus próprios limites de emissões de GEE (Decreto Executivo N ° S-3-05).
10. Vinte e quatro Estados-Membros da OEA reconhecem o direito a um meio ambiente saudável como um direito fundamental.
11. DARA, Monitor de Vulnerabilidade Climática: Um Guia para o Cálculo Frio de um Planeta Quente. Fórum de Vulnerabilidade Climática (Madrid: Fundação Internacional DARA, 2012). <http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/10/CVM2-Low.pdf> (em inglês).
12. De acordo com o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno e o Centro Norueguês de Refugiados, eventos climáticos extremos e desastres provocaram o deslocamento de 32,4 milhões de pessoas em 2012.
13. ParlAmericas. Declaração de Compromisso: ação parlamentar para frear as mudanças climáticas”. Cidade do Panamá, Panamá. 3-5 de agosto de 2016. http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaration-ReddeCambioClimatico_Aprobada_SPA.pdf.
14. Organização das Nações Unidas, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. 9 de maio de 1992. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, artigos 4 e 6.
15. Kathleen Bottriel y Marie-Claire Cordonier Segger, “The Principle of Public Participation and Access to Information and Justice” in *Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development* by CISDL, Legal Working Paper Series, 2005:3.

16. Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA). *Learn About Environmental Justice*. n.d. <https://www.epa.gov/environmentaljustice/learn-about-environmental-justice> (em inglês).
17. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, “Summary for Policymakers, Part A: Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.” em *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, editado por Christopher B. Field, V.R Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, & M.D. Mastrandrea (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).
18. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Direito à autodeterminação). Art. 1, §1, res. 2200A (XXI), 21 Assembleia Geral da ONU - Documento Oficial - Suplemento (No. 16) em 52, Doc. ONU A / 6316 (1966), 999 Recolha de Tratados 171.
19. Direito Humano à Água e ao Saneamento, Res. ONU A / 64 / L.63 / rev.1 e Direito Humano à Água Potável e ao Saneamento (OEA), AG / RES.2760 (XLII-O / 12). Este direito também é estabelecido em nível constitucional e / ou através de decisões judiciais em muitos Estados-Membros da OEA.
20. “Os Estados devem elaborar legislação nacional sobre compensação às vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem cooperar também, de forma ágil e mais decidida, para o desenvolvimento de novas leis internacionais sobre responsabilidade e compensação pelos efeitos adversos dos danos ambientais, causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle em áreas fora de sua jurisdição”, em Assembleia Geral das Nações Unidas, “Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 3 a 14 de junho de 1992. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>, artigo 13.
21. Este princípio jurídico sustenta que, em caso de dúvida sobre os possíveis impactos nocivos de uma atividade ao meio ambiente, deve-se decidir a favor da proteção ambiental.
22. Este princípio legal denota o dever de prevenir danos por introdução de um processo ou prática cujos efeitos fundamentais são desconhecidos ou são controversos.
23. Este princípio legal proíbe o retrocesso da legislação ambiental e reconhece suas normas

de proteção na categoria de “normas jurídicas intangível e não revogáveis” para o interesse comum da humanidade.

24. Neste contexto, “necessidade” refere-se a uma situação de emergência que justifica a aplicação de medidas extraordinárias para proteger os interesses essenciais que correm risco de sofrer danos irreparáveis.



OEA Mais direitos
para mais pessoas

Organização dos Estados Americanos
17th St. e Constitution Ave., NW,
Washington, D.C., 20006-4499, Estados Unidos

Telefone: + 1 (202) 370 5000 | Fax: + 1 (202) 458 3967

www.oas.org/pt



Secretaria Internacional do ParlAmericas
710 - 150 Wellington St.,
Ottawa, Ontário, K1P 5A4 Canadá

Telefone: + 1 (613) 594-5222 | Fax: + 1 (613) 594-4766

www.parlamericas.org | info@parlamericas.org

