

**XIX**

**ARTICLE 19**

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION



# Mudando o Clima para a Liberdade de Expressão e a Liberdade de Informação

*Respostas dos Direitos Humanos à Mudança  
Climática  
Parecer  
Dezembro 2009*



# Mudando o Clima para a Liberdade de Expressão e a Liberdade de Informação

Respostas dos Direitos Humanos à Mudança Climática

PARECER

Dezembro de 2009

ISBN: 978-1-906586-14-0

ARTICLE 19 · Free Word Centre · 60 Farringdon Road · London EC1R 3GA · United Kingdom  
Tel +44 207 324 2500 · Fax +44 207 490 0566 · [info@article19.org](mailto:info@article19.org) · [www.article19.org](http://www.article19.org)

Cover photo courtesy of Sumaiya Ahmed

## Índice

I. Introdução.....	3
II. O Papel do Direito à Liberdade de Expressão e à Liberdade de Informação nas Negociações Atuais da Mudança Climática .....	7
III. Padrões Internacionais sobre Liberdade de Expressão, Incluindo Liberdade de Informação, Relevantes à Ação Relativa à Mudança Climática .....	9
1. Liberdade de expressão .....	9
2. Liberdade de informação .....	11
a. A Convenção de Aarhus.....	13
b. Jurisprudência Internacional .....	15
c. O Conteúdo e o Significado do Direito à Liberdade de Informação.....	17
IV. Respostas Efetivas à Mudança Climática: O Papel da Liberdade de Expressão e da Liberdade de Informação.....	19
1. O livre fluxo de informação e o debate público .....	19
2. Mídia Livre e Independente.....	21
3. Transparência e prestação de contas.....	23
4. A Economia Global da Informação .....	24
5. A Economia Global da Participação.....	26
V. O Direito de Saber e o Direito de Falar: Recomendações para Respostas à Mudança Climática.....	29
1. Margo legal para a proteção aos direitos de informação e expressão.....	29
2. Promovendo os Princípios de Aarhus em Acordos Internacionais.....	29
3. Divulgação e Atualização de Informação de Alta Qualidade sobre Mudança Climática.....	30
4. Protegendo e Promovendo o Livre Fluxo de Informação e os Debates Públicos...31	
5. Promovendo a Participação de Grupos Vulneráveis.....	32
6. Transparência e Prestação de Contas .....	33
7. A Economia Política da Informação e da Participação.....	33

### Sumário

*Neste documento, a ARTIGO 19 expõe sua posição de que os direitos à liberdade de expressão e à liberdade de informação são cruciais para a compreensão da mudança climática e a formulação e implementação de políticas de resposta à mudança climática. A ARTIGO 19 defende que a ação do governo contra a mudança climática é intensificada pela maximização da disponibilidade pública de informação para garantir a participação pública e facilitar o debate público integral.*

*O documento expõe o direito regional e internacional sobre os direitos de liberdade de expressão e liberdade de informação, especialmente em relação à mudança climática e a questões ambientais, com um foco particular na Convenção de Aarhus. Ele destaca o papel central desempenhado pela liberdade de expressão e pela liberdade de informação no desenvolvimento e na implementação de estratégias efetivas para a mudança climática. Ele detalha as inúmeras violações dos direitos de liberdade de expressão e liberdade de informação; incluindo a liberdade de imprensa, a liberdade de reunião, a liberdade contra a censura e um desequilíbrio de informações entre países.*

*O documento faz recomendações ao Estado e a outros atores, notadamente a mídia, para assegurar que os direitos à liberdade de expressão e informação sejam apropriadamente integrados às estratégias de mudança climática. Essas incluem recomendações que obrigam os Estados a cumprir suas obrigações legais internacionais ao negociarem acordos internacionais sobre mudança climática, estabelecer um marco jurídico e regulatório para proteger esses direitos regionalmente, e promover a importância de informações atualizadas e precisas sobre os processos de tomada de decisão nacionais e internacionais em assuntos de mudança climática. O documento também recomenda a transparência na transferência de recursos de países desenvolvidos a países em desenvolvimento, reformas em procedimentos estruturais para garantir uma participação maior de países em desenvolvimento nas negociações sobre estratégias de mitigação, bem como a promoção da participação pública genuína dentro dos Estados, que inclua, em particular, grupos vulneráveis e povos indígenas.*

## I. Introdução

1. A mudança climática é amplamente reconhecida como uma das maiores ameaças à humanidade<sup>1</sup>, apresentando uma questão sem precedentes à comunidade internacional, apesar de não ser um desafio insuperável. A mudança climática terá um efeito adverso nas populações humanas, restringindo o acesso a água limpa e a oferta suficiente de alimento, bem como afetando a estabilidade da saúde pública, dos recursos do ecossistema e da segurança de povoados.<sup>2</sup>
2. Por exemplo, há uma projeção de que a África será especialmente afetada pela mudança climática até 2020, com entre 75 e 250 milhões de pessoas expostas a racionamentos de água cada vez maiores e com uma redução de até 50% nas safras de plantações irrigadas pela chuva. A saúde de milhões de pessoas deverá ser afetada por subnutrição e doenças diarreicas cada vez maiores, ferimentos e enfermidades causados por acontecimentos extremos do clima, e cada vez mais incidentes de doenças cardiorrespiratórias causadas por concentrações elevadas de ozônio no nível do solo em áreas urbanas. Além disso, a resiliência e capacidade de adaptação de governos e povos a essas mudanças serão reduzidas por tensões não relacionadas ao clima. Essas tensões incluem acesso desigual a recursos, insegurança alimentar, tendências na globalização econômica, conflitos e crises de HIV/AIDS.
3. Com base na evidência científica crescente sobre mudança climática e seu impacto projetado na humanidade, uma ampla gama de organizações da sociedade civil tem liderado apelos crescentes por uma ação de resposta urgente em nível global.<sup>3</sup> Esses apelos culminaram nos meses e semanas que antecedem a 15ª Conferência das Partes (COP 15) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima de 1992 (CQNUMC) e o 5º Encontro das Partes do Protocolo de Quioto, que acontecerão em dezembro de 2009 em Copenhague (“a Conferência de Copenhague”),<sup>4</sup> talvez “o mais importante encontro desde o fim da Segunda Guerra Mundial”.<sup>5</sup> No entanto, um acordo legalmente vinculante para o combate à

---

<sup>1</sup> Mudança climática é o termo comumente usado para descrever mudanças no clima da Terra causadas pela atividade humana, especificamente emissões de gases do efeito estufa como dióxido de carbono e metano, que se acumulam na atmosfera e aprisionam o calor. Como a atividade humana aumenta a concentração desses gases na atmosfera para muito além de seus níveis naturais, muito mais calor é aprisionado. O termo mudança climática é, portanto, muitas vezes usado de forma intercambiável com aquecimento global. Observa-se que mudança climática no uso do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas se refere a uma mudança no estado do clima que pode ser identificada (ex.: usando testes estatísticos) por mudanças na média e/ou variabilidade de suas propriedades e que persiste por um período extenso, normalmente décadas ou mais. O termo se refere a qualquer mudança no clima ao longo do tempo, devido à variabilidade natural ou como resultado da atividade humana. Esse uso difere do empregado na CQNUMC, em que mudança climática se refere a uma mudança do clima atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que se adiciona à variabilidade natural do clima observada ao longo de períodos de tempo comparáveis.

<sup>2</sup> Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (“IPCC”), : *Synthesis Report An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, disponível em [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_synthesis\\_report.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm). Ver também a palestra do Nobel R K Pachauri, presidente do IPCC, Oslo, 10 de dezembro de 2007, disponível em [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2007/ipcc-lecture\\_en.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/ipcc-lecture_en.html).

<sup>3</sup> Isso aconteceu mais notadamente através da coalizão de organizações não-governamentais envolvidas na campanha tckctck, que inclui organizações como Greenpeace, WWF, Oxfam, Global Humanitarian Forum, Christian Aid e Anistia Internacional. Ver <http://tckctck.org/partners>.

<sup>4</sup> A Conferência de Copenhague irá abranger a 15ª Conferência das Partes da CQNUMC e o 5º Encontro das Partes (COP/MOP 5) do Protocolo de Quioto. Com 192 Partes, a CQNUMC conta com uma participação quase universal e é o tratado precursor do Protocolo de Quioto de 1997. Desde 30 de junho de 2009, o Protocolo de Quioto tem 186 países e uma organização regional (a Comunidade Europeia) que depositaram instrumentos de ratificação, acesso, aprovação ou aceitação. Sob o Protocolo, países altamente industrializados e países que passam pelo processo de transição para uma economia de mercado têm compromissos legalmente vinculantes de limitação e redução de emissões. O objetivo derradeiro de ambos os tratados é estabilizar as concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera a um nível que impeça uma interferência humana perigosa no sistema climático.

<sup>5</sup> Guia do International Institute for Environment and Development, *COP 15 for journalists: a guide to the UN climate change summit*, novembro de 2009, disponível em <http://www.iiied.org/pubs/display.php?o=17074IIED>

mudança climática após 2012,<sup>6</sup> que é o objetivo essencial e consagrado desse encontro, será difícil, se não improvável de ser alcançado.<sup>7</sup> É provável que as negociações na Conferência de Copenhague continuem, portanto, em 2010, quando se espera que um acordo legalmente vinculante seja criado.

4. Além de qualquer acordo do tipo, prevê-se ainda que haverá a necessidade de negociar e adotar nos anos futuros acordos intergovernamentais similares que estabeleçam metas compulsórias mais atuais e ambiciosas, à medida que os efeitos da mudança climática na humanidade se tornam mais aparentes. Portanto, não obstante a importância da Conferência de Copenhague em si, a mudança climática será um importante item nos temas internacionais do futuro próximo.
5. Neste documento de propostas, a ARTIGO 19 expõe a importância crucial da liberdade de expressão, incluindo o direito à liberdade de informação, para as respostas à mudança climática. O documento tem a intenção de ser relevante e aplicável à formulação de respostas à mudança climática na Conferência de Copenhague e, criticamente, a quaisquer iniciativas subsequentes a ela. Este documento também se baseia no entendimento de que a relação entre direitos humanos em geral, mudança climática e desenvolvimento é complexa e multidimensional:
  - 5.1 *Primeiro*, a mudança climática tem um impacto negativo em certos direitos particulares – o direito à vida, o direito à alimentação adequada, o direito à água, o direito à saúde, o direito à moradia adequada e o direito à autodeterminação. Esses efeitos adversos são sentidos ao redor do mundo, embora Estados de pequenas ilhas e terras baixas estejam em maior risco. Além disso, os efeitos nos direitos humanos decorrentes da mudança climática têm um impacto mais severo em indivíduos em situações mais vulneráveis, devido a fatores como pobreza, gênero, idade, status de minoria e deficiência.<sup>8</sup> Contudo, embora a mudança climática tenha um impacto mais óbvio no cumprimento de direitos econômicos e sociais, a realização de outros direitos humanos, incluindo o direito à liberdade de expressão e de informação, é simultaneamente afetada.
  - 5.2 *Segundo*, certas medidas direcionadas à mudança climática podem ter um impacto na realização dos direitos humanos. Por exemplo, a dependência cada vez maior de biocombustíveis tem um impacto no direito ao alimento.
  - 5.3 *Terceiro*, os direitos humanos, em particular os direitos de liberdade de expressão, liberdade de informação e de participação nos processos de tomada de decisão, são relevantes ao desenvolvimento e à execução de respostas à mudança climática. Como argumentado pelo EACDH recentemente, uma abordagem de ação para a mudança climática baseada nos direitos humanos iria “fortalecer a produção de políticas na área de mudança climática, promover a coerência de políticas e resultados sustentáveis.”<sup>9</sup>
6. A ARTIGO 19 defende que a liberdade de expressão, incluindo o direito à liberdade de informação, é essencial para a compreensão adequada dos efeitos humanos da mudança climática; e, no desenvolvimento de abordagens que identifiquem quais populações estão sob risco devido à mudança climática, essa liberdade também é essencial para a

---

<sup>6</sup> Isso foi acordado no “mapa” adotado na Conferência de Mudança Climática da ONU em Bali em dezembro de 2007. 2012 é o ano em que o primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto termina.

<sup>7</sup> David Adam, Jonathan Watts e Patrick Wintour, “No deal, we’re out of time, Obama warns” *Guardian*, 15 de novembro de 2009, disponível em <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/nov/15/copenhagen-climate-deal-obama>; Louise Gray, “Copenhagen Climate Change Agreement Is Impossible”, *Telegraph*, 15 de novembro de 2009, disponível em <http://www.telegraph.co.uk/earth/copenhagen-climate-change-confe/6574604/Copenhagen-climate-change-agreement-is-impossible.html>

<sup>8</sup> Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, Working group II, p. 374, disponível em <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wg2.htm>

<sup>9</sup> Relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a relação entre mudança climática e direitos humanos A/HRC/10/61, 15 de janeiro de 2009, § 80.

compreensão de como o Estado e atores não-estatais devem agir para proteger os direitos humanos dessas pessoas e de como esses atores devem administrar as consequências da mudança climática para proteger seus direitos humanos.<sup>10</sup>

7. Ao lado de outros direitos humanos fundamentais, o direito à liberdade de expressão e liberdade de informação deveria fornecer “a base legal para como a mudança climática deve ser tratada.”<sup>11</sup> Informação publicamente acessível, participação e debates públicos sobre assuntos de mudança climática são ferramentas práticas essenciais para intensificar a ação governamental contra o aquecimento global, e devem, portanto, ser incluídas como componentes cruciais de qualquer estratégia de mudança climática.
8. Este documento de propostas oferece análises e recomendações substantivas sobre respostas à mudança climática da perspectiva da liberdade de expressão e do direito à liberdade de informação. Ele deve, portanto, ser visto ao lado de outras contribuições apresentadas por atores de direitos humanos, outras organizações da sociedade civil, pelo Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos e por analistas acadêmicos que individualmente reconheceram a mudança climática como uma preocupação legítima, de fato urgente, para o movimento internacional dos direitos humanos.<sup>12</sup> O documento também acompanha o corpo do trabalho da ARTIGO 19 sobre a liberdade de informação e o meio ambiente. Ao longo dos anos, além de estabelecer padrões relevantes sobre os direitos à liberdade de expressão e informação,<sup>13</sup> a ARTIGO 19 produziu relatórios substanciais sobre o acesso a informações ambientais em países como Ucrânia, Rússia, Malásia,<sup>14</sup> bem como no contexto de desastres humanitários.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> As provisões-chaves do direito internacional dos direitos humanos são: o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”; e o § 2º do artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos afirma “Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito inclui a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja na forma oral, manuscrita ou impressa, ou na forma de arte, ou através de qualquer outro meio de comunicação de sua escolha”. Ver de modo geral T Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Study* (UNESCO, 2008 2ª edição).

<sup>11</sup> Siobhán McInerney-Lankford, “Climate Change and Human Right: an Introduction to Legal Issues” 33 [2009] *Harvard Environmental Law Review* 431-437, p. 437.

<sup>12</sup> Veja o “Relatório do EACDH”; Oxfam, *Human Rights and Climate Wrongs*, Oxfam Briefing Paper 117, setembro de 2008, disponível em [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate\\_change/downloads/bp117\\_climatewrongs.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/downloads/bp117_climatewrongs.pdf); Siobhán McInerney-Lankford, “Climate Change and Human Rights: an Introduction to Legal Issues” 33 [2009] *Harvard Environmental Law Review* 431-437, p. 436. Até recentemente e com algumas exceções notáveis, os atores internacionais dos direitos humanos – sejam eles intergovernamentais, governamentais ou não-governamentais – evitaram se engajar em debates sobre a mudança climática. Foram as organizações ambientais e de desenvolvimento que tradicionalmente estiveram mais engajadas na questão da mudança climática, enquanto ativistas de direitos humanos apenas há relativamente pouco tempo começaram a distinguir ligações específicas entre direitos humanos e mudança climática. De fato, até recentemente, a mudança climática quase não era identificada como uma questão de direitos humanos, em parte por causa das abordagens diferentes entre as campanhas de direitos humanos e mudança climática: enquanto a legislação dos direitos humanos geralmente se apoia em normas e princípios contidos em textos jurídicos internacionais de direitos humanos e na “soft law”, políticas e campanhas de mudança climática se apoiam pesadamente em dados e estatísticas. Foi observado que um certo senso de “desinteresse mútuo” havia se desenvolvido entre as comunidades de mudança climática e de direitos humanos ao longo dos anos anteriores. Ver International Council on Human Rights Policy em pp. 1-6 (“Relatório do ICHRP”). Ver também Stephen Humphreys (ed), *Human Rights and Climate Change* (Cambridge: CUP, 2009). Organizações de desenvolvimento como a Oxfam já identificaram especificamente as dimensões de direitos humanos da mudança climática.

<sup>13</sup> Ver os princípios contidos em *O Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação*, junho de 1999 (Londres: 1999) (“Princípios do Direito do Público a Estar Informado”).

<sup>14</sup> ARTICLE 19, *Is Post-Chernobyl Ukraine Ready for Access to Environmental Information*, janeiro de 2008, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/ukraine-foi-report.pdf>; ARTICLE 19, *A Haze of Secrecy: Access to Environmental Information in Malaysia*, janeiro de 2007, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/malaysia-a-haze-of-secrecy.pdf>; ARTICLE 19, *The Forbidden Zone: Environmental Information Denied in Russia*, novembro de 2006, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/russia-the-forbidden-zone.pdf>.

<sup>15</sup> ARTICLE 19, *Humanitarian Disasters and Information Rights: Legal and Ethical Standards on Freedom of Expression in the Context of Disaster Response*, abril de 2005, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-humanitarian-disasters.pdf>

9. Embora existam inúmeros termos técnicos que caracterizam a arena da mudança climática, no início deste documento de propostas é importante destacar dois termos chaves:
- 9.1 Adaptação se refere a ações tomadas para ajustar vidas e meios de subsistência a novas condições ocasionadas pela elevação de temperaturas e mudanças climáticas relacionadas.<sup>16</sup> As políticas de adaptação têm o objetivo de fortalecer a capacidade de sociedades e ecossistemas de lidar com e se adaptar aos riscos da mudança climática e reduzir sua vulnerabilidade às ameaças da mudança climática.
- 9.2 Mitigação se refere às ações e políticas que buscam minimizar ou prevenir a extensão do aquecimento global reduzindo níveis de emissão e estabilizando concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera. O artigo 2º da CQNUMC estabelece que o “objetivo derradeiro” da Convenção e de instrumentos relacionados é “a estabilização das concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera em um nível que preveniria interferência antropogênica perigosa no sistema climático”. Embora nenhum limite “perigoso” seja mencionado no tratado, uma elevação das temperaturas médias globais de não mais que 2°C acima dos níveis pré-industriais é amplamente considerada o limite aceitável.<sup>17</sup> A maioria dos debates de mudança climática se foca na mitigação, e o alcance de um acordo sobre os níveis globais de mitigação necessários está no centro das negociações internacionais sobre mudança climática.
10. A próxima seção (Parte II) considera brevemente o papel do direito à liberdade de expressão e de informação na CQNUMC, bem como em rascunhos recentes do acordo que deve ser firmado em Copenhague nas próximas semanas. A Parte III apresenta padrões internacionais sobre esses direitos humanos, colocando ênfase especial na relevância e interpretação dos direitos à liberdade de expressão e à liberdade de informação no contexto do meio ambiente. A Parte IV discute a importância do direito à liberdade de expressão e de informação nas respostas efetivas à mudança climática. Finalmente, a Parte V estabelece as recomendações de políticas de ação da ARTIGO 19.

---

<sup>16</sup> O terceiro Relatório de Avaliação do IPCC definiu adaptação como “ajustes nos sistemas ecológico, social ou econômico em resposta aos estímulos climáticos concretos ou esperados e seus efeitos ou impactos. [Adaptação] se refere a mudanças em processos, práticas e estruturas objetivando moderar danos potenciais ou se beneficiar de oportunidades associadas à mudança climática.”

<sup>17</sup> Embora a CQNUMC não inclua metas sobre reduções específicas de gases do efeito estufa, o Protocolo de Quioto inclui limites legalmente vinculantes nas emissões de gases do efeito estufa para países industrializados e economias emergentes para o período de 2008-2012. Estudos científicos e de políticas convergem no limite de elevação máxima nas temperaturas globais médias de 2°C acima do nível pré-industrial como o início dos perigos da mudança climática. Ver o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, Working Group III, pp. 99-100.

**II. O Papel do Direito à Liberdade de Expressão e à Liberdade de Informação nas Negociações Atuais da Mudança Climática**

11. A CQNUMC de 1992 e várias Conferências das Partes (“COPs”) incluíram princípios de divulgação de informação e de acesso à informação. Além disso, ao contemplar claramente a participação pública no desenvolvimento e na implementação das estratégias e programas do país como o Programa de Ação de Adaptação Nacional, elas também reconheceram de maneira mais ou menos indireta a liberdade de expressão. No entanto, o rascunho do texto de negociação da COP 15 de setembro deu pouca atenção aos direitos humanos e contém uma única referência ao acesso à informação.
12. A CQNUMC também lida com questões de informação científica, educação, treinamento e conscientização pública e enfatiza o papel que organizações não-governamentais podem desempenhar neste aspecto. A alínea h do § 1º do artigo 4º da CQNUMC exige de todas as partes:

Promover e cooperar no intercâmbio pleno, aberto e imediato de informações científicas, tecnológicas, técnicas, sócio-econômicas e jurídicas relativas ao sistema climático e à mudança do clima, bem como às consequências econômicas e sociais de diversas estratégias de resposta.

A alínea i do §1º do artigo 4º exige de todas as partes:

Promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não-governamentais.

A alínea a do artigo 6º então exige as partes a:

Promover e facilitar, em níveis nacional e, conforme o caso, subregional e regional, em conformidade com sua legislação e regulamentos nacionais e conforme suas respectivas capacidades.

O artigo 6º da CQNUMC também exige que as partes promovam e facilitem o desenvolvimento e a implementação de programas de conscientização educacional e pública sobre a mudança climática e seus efeitos.

13. A 8ª seção da Conferência das Partes (“COP 8”) definiu ações específicas para implementação a cargo dos Estados-Partes sob o artigo 6º da CQNUMC, chamadas de Programa de Trabalho de Nova Déli. Essas ações incluíam cooperação internacional, educação e treinamento, conscientização pública, participação da população e seu acesso à informação.
14. A 7ª Conferência das Partes (“COP 7”) também enfatizou a importância do direito à liberdade de informação e do envolvimento de indivíduos e comunidades, grupos de interesse e partes atingidas tanto na formulação quanto na implementação de estratégias de adaptação e mitigação dos Estados-Partes. Isso foi expandido na COP 10 em ações específicas que poderiam ser executadas pelos Estados-Partes. As ações incluem, entre outras: apoio à educação, treinamento e conscientização pública sobre assuntos de mudança climática, e assistência à participação das partes afetadas; melhoria da coleta, análise e disseminação de informação sobre tendências da mudança climática e compartilhamento crescente de dados entre os Estados-Partes; fortalecimento de instituições através de programas de pesquisa específicos para lidar com efeitos adversos da mudança climática em setores vulneráveis; continuidade à capacitação de prevenção e reação a desastres relacionados à mudança climática, como secas, enchentes e acontecimentos meteorológicos extremos.

15. Na visão da ARTIGO 19, a COP 15 que se aproxima em Copenhague oferece uma oportunidade importante de definir e ampliar o papel do direito à liberdade de expressão, incluindo o acesso à informação, dentro de qualquer novo acordo legal adotado. A ARTIGO 19 observa que sucessivos rascunhos do texto de negociação para a COP 15 deram pouca atenção às dimensões de direitos humanos da mudança climática, apesar da extensão e do nível de detalhe em outros aspectos.<sup>18</sup>
16. O rascunho do texto de negociação de 15 de setembro de 2009 (181 páginas, incorporando várias propostas e alternativas de provisões), contém parágrafos que observam ou se referem ao fato de que “efeitos adversos... [da mudança climática] têm uma gama de *implicações diretas e indiretas no gozo integral e efetivo dos direitos humanos, incluindo o direito à autodeterminação, soberania, vida, alimentação e saúde, particularmente em países em desenvolvimento*” (§ 6º); “o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos fundamentais e dos direitos básicos são delineados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Pacto Internacional dos Direitos Culturais [sic] e Políticos e outras convenções e tratados relevantes” como um objetivo (alínea z do §14); e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (alínea y do § 14) (ênfase acrescentada). Existe uma única referência à premissa fundamental dos direitos humanos de “dignidade” em um parágrafo proposto sobre a intensificação da ação nacional e internacional de mitigação e as consequências sociais de medidas de resposta (alínea a do § 17). Do ponto de vista dos direitos humanos, existem outros termos positivos utilizados – como a “participação das partes interessadas”, “participação ativa” e uma “abordagem participativa” – bem como referências a países, regiões e populações vulneráveis, notadamente os povos indígenas –, mas os mesmos não são apresentados expressamente em termos de direitos humanos.
17. O rascunho do texto de negociação contém uma *única referência* ao “acesso à informação” em uma subseção sobre “centros de inovação tecnológica nacionais e regionais” dentro da seção sobre “ação intensificada para o desenvolvimento e a transferência de tecnologia”. Ele também afirma um comprometimento geral de: “Melhorar o acesso à informação sobre tecnologias existentes e novas”.<sup>19</sup> Além disso, atualmente *não há referência direta à liberdade de expressão ou discurso*. E existem atualmente muito poucas referências aos direitos humanos de maneira mais geral nessa versão do texto de negociação revisado.

---

<sup>18</sup> Para documentação sobre o texto de negociação revisado, ver <http://unfccc.int/documentation/items/2643.php>.

<sup>19</sup> Alínea e do § 47 do rascunho do texto de negociação, versão de 17 de setembro de 2009.

### **III. Padrões Internacionais sobre Liberdade de Expressão, Incluindo Liberdade de Informação, Relevantes à Ação Relativa à Mudança Climática**

18. O direito à liberdade de expressão e liberdade de informação é importante para as respostas à mudança climática não apenas pelas obrigações impostas aos Estados por se tratar de um assunto de direito internacional sobre tais direitos. Esta seção expõe os padrões internacionais de direitos humanos sobre esses direitos para enfatizar sua relevância jurídica para as ações relativas à mudança climática.

#### **1. Liberdade de expressão**

19. O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (“DUDH”) assegura o direito à liberdade de expressão nos seguintes termos:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.<sup>20</sup>

20. A DUDH, como uma resolução da Assembleia Geral da ONU, não é diretamente vinculante aos Estados. No entanto, considera-se amplamente que partes dela, incluindo o artigo 19, tenham adquirido força jurídica de direito internacional costumeiro desde sua adoção em 1948.<sup>21</sup>
21. Além disso, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (“PIDCP”),<sup>22</sup> um tratado ratificado por 165 Estados-Partes,<sup>23</sup> impõe obrigações legais formais sobre os Estados-Partes para que respeitem suas provisões e elabora a respeito de muitos direitos inclusos na DUDH. O artigo 19 do PIDCP assegura o direito à liberdade de expressão em termos muito similares aos encontrados no artigo 19 da DUDH:
1. Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião.
  2. Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito inclui a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja na forma oral, manuscrita ou impressa, na forma de arte ou através de qualquer outro meio de sua escolha.
22. A liberdade de expressão também é protegida em todos os três instrumentos regionais de direitos humanos, no artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos,<sup>24</sup> no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>25</sup> e no artigo 9º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos,<sup>26</sup> bem como na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança.<sup>27</sup>
23. A liberdade de expressão é um direito humano crucial, em particular devido ao seu papel fundamental na sustentação da democracia. Em sua primeira sessão, em 1946, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 59(I) que afirma: “A liberdade de informação é um

---

<sup>20</sup> Resolução 217A(III) da Assembleia Geral da ONU, adotada em 10 de dezembro de 1948.

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, *Filartiga contra Pena-Irala*, 630 F 2d 876 (1980) (Tribunal de Recursos do Circuito Federal dos EUA, 2º Circuito).

<sup>22</sup> Resolução 2200A(XXI) da Assembleia Geral da ONU, adotada em 16 de dezembro de 1966, tendo entrado em vigor em 23 de março de 1976.

<sup>23</sup> Até 22 de novembro de 2009.

<sup>24</sup> Adotada em 4 de novembro de 1950, tendo entrado em vigor em 3 de setembro de 1953.

<sup>25</sup> Adotada em 22 de novembro de 1969, tendo entrado em vigor em 18 de julho de 1978.

<sup>26</sup> Adotada em 26 de junho de 1981, tendo entrado em vigor em 21 de outubro de 1986.

<sup>27</sup> Adotada e aberta para assinatura, ratificação e acesso pela Resolução 44/25 da Assembleia Geral da ONU de 20 de novembro de 1989, tendo entrado em vigor em 2 de setembro de 1990.

direito humano fundamental e... a pedra de toque de todas as liberdades às quais as Nações Unidas se consagram.”<sup>28</sup> Como afirmado pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU:

O direito à liberdade de expressão é de importância suprema em qualquer sociedade democrática.<sup>29</sup>

24. A garantia da liberdade de expressão se aplica com força particular à mídia. Como enfatizado pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, uma mídia livre é essencial no processo político:

A livre comunicação de informações e ideias sobre assuntos públicos e políticos entre cidadãos, candidatos e representantes eleitos é essencial. Isso implica em uma imprensa livre e em outros meios de comunicação capazes de comentar sobre assuntos públicos sem censura ou restrição e de informar a opinião pública.<sup>30</sup>

25. O direito à liberdade de expressão não é absoluto. O regime internacional e regional dos direitos humanos, bem como a maioria das constituições nacionais, reconhece que a liberdade de expressão pode ser restringida sob certas circunstâncias. No entanto, quaisquer limitações devem permanecer dentro de parâmetros estritamente definidos. O § 3º do artigo 19 do PIDCP estabelece as condições que qualquer restrição sobre a liberdade de expressão deve satisfazer:

O exercício do direito previsto no § 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- (a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- (b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública.

26. Essas disposições foram interpretadas como uma exigência de que as restrições satisfaçam um teste tripartite estrito.<sup>31</sup> Primeiro, a interferência deve ser prevista em lei. Essa exigência será satisfeita apenas quando a lei for acessível e “formulada com precisão suficiente para possibilitar que o cidadão regule sua conduta.”<sup>32</sup> Segundo, a interferência deve visar a um objetivo legítimo. A lista de objetivos no § 3º do artigo 19 do PIDCP é exclusiva no sentido de que nenhum outro objetivo é considerado legítimo como fundamento para a restrição da liberdade de expressão. Terceiro, a restrição deve ser necessária para assegurar um desses objetivos. A palavra “necessária” significa que deve existir uma “necessidade social premente” para a restrição. As razões dadas pelo Estado para justificar a restrição devem ser “relevantes e suficientes” e a restrição deve ser proporcional ao objetivo buscado.<sup>33</sup>

27. Inúmeros casos em órgãos regionais e internacionais de direitos humanos, bem como perante tribunais nacionais<sup>34</sup> e regionais<sup>35</sup>, envolveram a violação do direito de liberdade de expressão em relação ao discurso sobre assuntos ambientais.<sup>36</sup> Notadamente, no caso *Steel e Morris contra o Reino Unido* da Corte Europeia de Direitos Humanos, os requerentes eram ativistas do Greenpeace de Londres que haviam publicado folhetos atacando a Corporação

---

<sup>28</sup> Resolução 59(I) de 14 de dezembro de 1946; disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>

<sup>29</sup> *Tae-Hoon Park contra a República da Coreia*, 20 de outubro de 1998, Comunicação nº 628/1995, § 10.3.

<sup>30</sup> Comentário Geral 25 do Comitê de Direitos Humanos da ONU, emitido em 12 de julho de 1996.

<sup>31</sup> Ver *Mukong contra Camarões*, 21 de julho de 1994, Comunicação nº 458/1991, § 9.7 (Comitê de Direitos Humanos da ONU).

<sup>32</sup> *The Sunday Times contra o Reino Unido*, 26 de abril de 1979, Pedido nº 6538/74, § 49 (Corte Europeia de Direitos Humanos).

<sup>33</sup> *Lingens contra a Áustria*, 8 de julho de 1986, Pedido nº 9815/82, § 39-40 (Corte Europeia de Direitos Humanos).

<sup>34</sup> *Greenpeace da França et al contra Areva*, 8 de abril de 2008, Julgamento nº 418 (Cour de Cassation, Primeira Câmara).

<sup>35</sup> *Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contra a Áustria*, Case C-112/00 [2003] 2 CMLR 34.

<sup>36</sup> *Piermont contra a França*, 20 de março de 1995, Pedidos nº 15773/89 e 15774/89 (Corte Europeia de Direitos Humanos).

McDonald's com fundamentos ambientais, morais e de saúde.<sup>37</sup> O governo do Reino Unido argumentou que os requerentes "não eram jornalistas" e não deveriam receber proteção especial sob o artigo 10. Considerando que havia ocorrido uma violação do Artigo 10 da CEDH, a Corte Europeia de Direitos Humanos determinou que:

Em uma sociedade democrática, mesmo grupos de ativismo pequenos e informais devem ser capazes de conduzir suas atividades efetivamente, e existe grande interesse público em possibilitar que tais grupos e indivíduos fora das correntes predominantes contribuam para o debate público, disseminando informações e ideias sobre questões do interesse público geral como saúde e meio ambiente.<sup>38</sup>

28. A Corte Europeia de Direitos Humanos também considerou que a falha do Estado em seguir as leis de conservação é uma questão de interesse público para os propósitos da expressão sob o artigo 10 da CEDH.<sup>39</sup>

## **2. Liberdade de informação**

29. O direito de acesso à informação detida por autoridades públicas, às vezes referido como "liberdade de informação", foi reconhecido como um elemento crucial do direito à liberdade de expressão. Em sua primeira sessão, a Assembleia Geral da ONU descreveu a liberdade de informação como "um direito humano fundamental e... a pedra de toque de todas as liberdades às quais a ONU se consagra."<sup>40</sup> Subsequentemente, a liberdade de expressão e informação foi assegurada globalmente através do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do artigo 19 do PIDCP.<sup>41</sup> Este último, que é um tratado legalmente vinculante firmado entre 165 Estados-Partes,<sup>42</sup> declara:

Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito inclui a liberdade de procurar, receber e transmitir informação de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja na forma oral, manuscrita ou impressa, na forma de arte ou através de qualquer meio de sua escolha.

30. O Relator Especial da ONU para liberdade de opinião e expressão declarou que, "o direito de procurar, receber e transmitir informação impõe uma obrigação positiva sobre os Estados para que assegurem o acesso à informação, particularmente em relação a informações detidas pelos Governos em todos os tipos de armazenagem e sistemas de acesso."<sup>43</sup> O Relator Especial desenvolveu seu comentário sobre a liberdade de informação em seu relatório anual de 2000 à Comissão de Direitos Humanos, observando a importância fundamental desse direito não só para a democracia e a liberdade, mas também para o direito de participação pública e a realização do direito ao desenvolvimento.<sup>44</sup> O Comitê de Direitos Humanos da ONU, o órgão estabelecido para supervisionar a implementação do PIDCP, também apelou frequentemente aos Estados para que uma legislação de liberdade de informação fosse posta em vigor.<sup>45</sup>

---

<sup>37</sup> *Steel e Morris contra o Reino Unido*, 15 de fevereiro de 2005, Pedido nº 68416/01.

<sup>38</sup> Veja *Steel e Morris contra o Reino Unido*, § 89.

<sup>39</sup> *Vides Aizsardzibas Kubs contra a Letônia*, 25 de maio de 2004, Pedido nº 65545/01.

<sup>40</sup> Resolução 59(1) da Assembleia Geral da ONU, 14 de dezembro de 1946.

<sup>41</sup> Resolução 2200A(XXI) da Assembleia Geral da ONU, adotada em 16 de dezembro de 1966, tendo entrado em vigor em 23 de março de 1976.

<sup>42</sup> Ver o status de ratificações do ICCPR, disponível em [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en).

<sup>43</sup> Relatório do Relator Especial, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, UN Doc E/CN.4/1998/40 28 de janeiro de 1998, § 14.

<sup>44</sup> Relatório do Relator Especial, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, UN Doc E/CN.4/2000/63, 18 de janeiro de 2000, § 42.

<sup>45</sup> Ver, por exemplo, suas Observações Conclusivas sobre a Irlanda, UN Doc CCPR/C/79/Add.21, 28 de julho de 1993; e sobre o Azerbaijão, UN Doc. A/49/40, 27 de julho de 1994.

## ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

31. A respeito à liberdade de informação e mudança climática, na última década, declarações e tratados adicionais, como a ‘Convenção de Aarhus’, foram firmados especificamente para assegurar o direito de acesso a informações ambientais (ver abaixo).
32. A comunidade internacional também reconheceu o acesso a informações ambientais como sendo crucial para a governança ambiental, para o envolvimento da sociedade civil na proteção do meio ambiente e para a proteção de indivíduos contra perigos ambientais. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio)<sup>46</sup>, que foi a culminação da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, declara inequivocadamente:

No âmbito nacional, todo indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Deve ser proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.<sup>47</sup>
33. A Declaração do Rio foi tomada como ponto de partida para o primeiro tratado internacional legalmente vinculante sobre o acesso a informações ambientais, a Convenção de 1998 sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo de Tomada de Decisões e o Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, também conhecida como Convenção de Aarhus, discutida na próxima seção.<sup>48</sup>
34. Recentemente, houve avanços significativos em relação ao reconhecimento do direito à liberdade de informação. Mais notadamente, em novembro de 2008, o Conselho da Europa adotou o primeiro tratado internacional sobre o direito à informação, a Convenção sobre o Acesso a Documentos Oficiais.<sup>49</sup> Esse novo tratado se refere expressamente à Convenção de Aarhus.
35. O direito à liberdade de informação – incluindo em relação ao meio ambiente – também tem sido reconhecido através de legislações nacionais e discutido em relação a organizações intergovernamentais. Existe agora um grande número de leis nacionais específicas sobre o direito de acesso à informação – mais de 80.<sup>50</sup> Países tão diversos quanto Suécia e Colômbia foram pioneiros ao colocar o direito de acesso à informação em sua legislação doméstica.<sup>51</sup> Além disso, organizações intergovernamentais como o Banco Mundial emitiram diretrizes sobre o assunto e hoje estão considerando suas próprias políticas sobre o acesso à informação.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, A/CONF.151/26 (Vol); disponível em <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>.

<sup>47</sup> Declaração do Rio, Princípio 10.

<sup>48</sup> Para o texto do tratado, ver [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#1](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#1). Até 3 de novembro de 2009, a Convenção de Aarhus foi ratificada por 43 Estados, incluindo a Comunidade Europeia. UN Doc. ECE/CEP/43, adotado na Quarta Conferência Ministerial no processo “Environment for Europe”, 25 de junho 1998, tendo entrado em vigor em 30 de outubro de 2001.

<sup>49</sup> Convenção do Conselho da Europa sobre Acesso a Documentos Oficiais (CETS 205), que até agora foi apenas ratificada pela Noruega, embora 11 outros Estados tenham assinado sem ratificação.

<sup>50</sup> David Banisar/Privacy International, National Freedom of Information Laws, Regulations and Bills, (Mapa) 2009, disponível em <http://www.privacyinternational.org/foi/foi-laws.jpg>; Freedom of Information World Report 2006, disponível em [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-543400](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-543400). Veja também <http://right2info.org/>

<sup>51</sup> A Lei de Liberdade de Imprensa sueca, 1766, que hoje é parte da Constituição sueca, decretou que “todo cidadão sueco tem acesso livre a documentos oficiais.” Na Colômbia, o direito de acesso à informação é coberto pelo Código de Organização Política e Municipal.

<sup>52</sup> Ver Banco Mundial, *Toward Greater Transparency Through Access to Information: The World Bank’s Disclosure Policy*, 16 de outubro de 2009, disponível em

**a. A Convenção de Aarhus**

36. Indubitavelmente, o tratado internacional mais diretamente relevante sobre o assunto da informação ambiental, incluindo sobre mudança climática, é a Convenção de Aarhus de 1998. Tomada como um todo, a Convenção de Aarhus fornece uma garantia forte ao direito de acesso a informações ambientais. A Convenção de Aarhus incorpora os princípios do direito de acesso à informação indicados acima. Embora a Convenção de Aarhus tenha sido adotada por membros da Comissão Econômica da ONU para a Europa, ela está aberta para assinatura a Estados não-europeus.<sup>53</sup> O que a Convenção de Aarhus pode oferecer em termos de prestação de contas por parte dos Estados-Partes tanto no âmbito doméstico quanto no internacional nas negociações de mudança climática?
37. Em termos de *prestação de contas doméstica*, a Convenção de Aarhus obriga as partes a assegurar que as autoridades públicas disponibilizem ao público “informações ambientais” sem que qualquer interesse precise ser declarado, geralmente na forma requerida e sem imposição de qualquer cobrança descabida.<sup>54</sup> A definição de informação ambiental é ampla e claramente cobre quaisquer informações sobre assuntos de mudança climática.<sup>55</sup> O prazo disponível para responder aos pedidos é reduzido a um mês.<sup>56</sup> A Convenção deixa claro que o acesso a informações ambientais pode ser negado apenas se isso for absolutamente necessário para proteger os seguintes interesses:
- (a) A confidencialidade dos procedimentos de autoridades públicas, quando tal confidencialidade for prevista em lei nacional;
  - (b) Relações internacionais, defesa nacional ou segurança pública;
  - (c) A administração da justiça, a capacidade de uma pessoa receber um julgamento justo ou a capacidade de uma autoridade pública conduzir um inquérito de natureza criminal ou disciplinária;
  - (d) A confidencialidade de informações comerciais e industriais, quando tal confidencialidade for protegida por lei a fim de proteger um interesse econômico legítimo. Dentro deste marco, informações sobre emissões que sejam relevantes para a proteção do meio ambiente devem ser divulgadas;
  - (e) Direitos de propriedade intelectual;
  - (f) A confidencialidade de dados pessoais e/ou arquivos relacionados a uma pessoa física, quando essa pessoa não consentir em divulgar a informação ao público, e quando tal confidencialidade for prevista em lei nacional;

---

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTANDOPERATIONS/EXTINFODISCLOSURE/0..contentMDK:22090574~pagePK:64865365~piPK:64864641~theSitePK:5033734,00.html>

<sup>53</sup> Artigo 19 da Convenção de Aarhus.

<sup>54</sup> § 1º e 9º do artigo 4º da Convenção de Aarhus.

<sup>55</sup> O artigo 2º da Convenção de Aarhus indica que a informação ambiental cobre “qualquer informação em forma escrita, visual, auditiva, eletrônica ou qualquer outra forma material sobre (a) O estado dos elementos do meio ambiente, como ar e atmosfera, água, solo, terra, paisagem e locais naturais, diversidade biológica e seus componentes, incluindo organismos geneticamente modificados e a interação entre esses elementos; (b) Fatores, como substâncias, energia, barulho e radiação, e atividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos ambientais, políticas, legislação, planos e programas, que afetem ou possam afetar elementos do meio ambiente dentro do escopo do subparágrafo (a) acima, e análises de custo-benefício e outras análises e suposições econômicas usadas na tomada de decisão ambiental; (c) O estado da saúde e segurança humanas, as condições da vida humana, de áreas culturais e de estruturas construídas, na medida em que são ou podem ser afetadas pelo estado dos elementos do meio ambiente ou, através desses elementos, pelos fatores, atividades ou medidas mencionados no subparágrafo (b) acima.”

<sup>56</sup> § 2º do artigo 4º da Convenção de Aarhus.

(g) Os interesses de um terceiro que tenha fornecido a informação requerida sem que estivesse ou fosse capaz de estar sob obrigação legal para fazê-lo, e quando esse terceiro não consentir em divulgar o material; ou

(h) O meio ambiente ao qual a informação se refere, tal como locais de criação de espécies raras.<sup>57</sup>

38. A Convenção de Aarhus enfatiza que essas restrições devem ser interpretadas de maneira estreita, para permitir o maior grau possível de divulgação:

Os fundamentos para uma recusa acima mencionados devem ser interpretados de maneira restrita, levando em conta o interesse público a que a serve a divulgação e se a informação requerida se relaciona ou não a emissões ao meio ambiente.<sup>58</sup>

39. A Convenção de Aarhus também impõe uma obrigação positiva sobre a autoridade pública que não dispuser das informações, devendo a mesma informar o requerente sobre onde a informação deve ser requerida. Ela também estabelece disposições para a separação da informação que deve ser isentada de divulgação para que o restante seja divulgado.<sup>59</sup>

40. A Convenção de Aarhus também impõe obrigações positivas sobre as partes, incluindo a exigência de que autoridades públicas "possuam e atualizem" informações ambientais relevantes às suas funções. Existe também uma obrigação positiva no sentido de estabelecer sistemas compulsórios para garantir um fluxo adequado de informação a autoridades públicas sobre atividades que possam afetar significativamente o meio ambiente.<sup>60</sup> No caso de ocorrer qualquer ameaça à saúde humana ou ao meio ambiente provinda de qualquer fonte, as autoridades públicas devem imediatamente divulgar toda informação que possa possibilitar que a população tome providências para prevenir ou mitigar o dano provindo de tal ameaça.<sup>61</sup> Isso significa, por exemplo, que um ministério de governo a cargo do meio ambiente deve coletar dados científicos confiáveis sobre o impacto da mudança climática. As partes também devem assegurar que as autoridades públicas disponibilizem publicamente a informação ambiental de maneiras transparentes e acessíveis, assegurar que essa informação seja progressivamente disponibilizada em bancos de dados eletrônicos, publicar (pelo menos a cada quatro anos) um relatório nacional sobre o estado do meio ambiente, e tomar medidas para divulgar as legislações e ações nacionais e internacionais, incluindo tratados.<sup>62</sup>

41. O setor privado também é significativamente coberto. As Partes:

Devem incentivar atores cujas atividades tenham um impacto significativo no meio ambiente a informar o público regularmente sobre o impacto ambiental de suas atividades e produtos, quando apropriado dentro do marco de ecorrotulação voluntária ou esquemas de ecoauditoria ou outros meios.<sup>63</sup>

42. Cada parte também é obrigada a estabelecer progressivamente um "sistema coerente em âmbito nacional de inventários ou registros de poluição em um banco de dados estruturado, computadorizado e publicamente acessível".<sup>64</sup> Esse aspecto da convenção é reforçado pelo Protocolo de Kiev sobre Registro de Emissões e Transferências de Poluentes (o Protocolo de Kiev), que foi adotado pela Comunidade Europeia e 36 Estados em um encontro das partes da Convenção de Aarhus em 21 de maio de 2003. O protocolo exige que os Estados

---

<sup>57</sup> § 4º do artigo 4º da Convenção de Aarhus.

<sup>58</sup> § 4º do artigo 4º da Convenção de Aarhus.

<sup>59</sup> § 5º e 6º do artigo 4º da Convenção de Aarhus.

<sup>60</sup> Alíneas (a) e (b) do § 1º do artigo 5º da Convenção de Aarhus.

<sup>61</sup> Alínea (c) do § 1º do artigo 5º da Convenção de Aarhus.

<sup>62</sup> § 2º a 4º do artigo 5º da Convenção de Aarhus.

<sup>63</sup> § 6º do artigo 5º da Convenção de Aarhus. Ver também § 7º do artigo 5º.

<sup>64</sup> § 9º do artigo 5º da Convenção de Aarhus.

estabeleçam um registro de emissões e transferências de poluição que seja gratuito e publicamente acessível.<sup>65</sup>

43. Além dos princípios diretamente relacionados ao direito de acesso à informação, a Convenção de Aarhus contém um número de provisões substanciais sobre a participação pública em decisões sobre atividades específicas. Essas atividades incluem aquelas que dizem respeito a planos, programas e políticas relacionados ao meio ambiente e durante a preparação de regulações executivas e/ou instrumentos normativos genéricos compulsórios.<sup>66</sup>
44. Em termos de *prestação de contas dos Estados em foro intergovernamental*, o § 7º do artigo 3º afirma um princípio inovador e importante:

Cada parte deve promover a aplicação dos princípios desta Convenção em processos internacionais de tomada de decisão ambiental e dentro do sistema de organizações internacionais em questões relacionadas ao meio ambiente.

45. Isso significa que os Estados-Partes da Convenção de Aarhus são obrigados a promover seus compromissos sob o tratado em outros foros internacionais – incluindo as COPs da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e outros encontros relevantes sobre questões de mudança climática.<sup>67</sup> Portanto, a convenção fornece o argumento jurídico mais direto e convincente de que a liberdade de informação e a participação pública devem ser apropriadamente incorporadas dentro dos textos de acordos de mudança climática. O ICHRP afirma que “é surpreendente, dado o papel essencial que a informação e a participação devem desempenhar no desenvolvimento de políticas de adaptação, que o § 7º do artigo 3º da Convenção de Aarhus pareça não ter sido invocado ou insistido nessas negociações”.

#### **b. Jurisprudência Internacional**

46. Órgãos judiciais e semi-judiciais nacionais, regionais e internacionais têm interpretado o direito à liberdade de informação ao lado de outros direitos humanos há alguns anos.<sup>68</sup> A jurisprudência emergente sobre o direito à liberdade de informação frequentemente considera o direito no contexto da informação ambiental. A Corte Interamericana de Direitos Humanos observou em 2002:

A experiência da Comissão... indica que as normas do sistema interamericano de direitos humanos foram concebidas para serem instrumentos vivos e aplicadas às atuais condições de vida. Como tal, a Comissão tem nos anos recentes apelado para que esses direitos básicos, como os direitos à vida e à integridade pessoal, e os direitos relacionados à informação, participação e remédios jurídicos efetivos, sejam aplicados em situações envolvendo a relação dos indivíduos com seu ambiente.<sup>69</sup>

47. Mais notadamente, o julgamento pioneiro da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2006 *Claude Reyes contra o Chile*, que reconheceu o direito de acesso a informações detidas

---

<sup>65</sup> O Protocolo se tornou vinculante em 8 de outubro de 2009, ver <http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm>

<sup>66</sup> Artigos 6º e 8º da Convenção de Aarhus.

<sup>67</sup> Relatório do ICHRP, p. 50.

<sup>68</sup> Para uma revisão da jurisprudência relevante, ver o Fórum da Ásia-Pacífico de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, Direitos Humanos e Meio Ambiente, 12º Encontro Anual, Sidney 2007; Dinah Shelton, “Human rights and the environment: jurisprudence of human rights bodies”, artigo base nº 2, Seminário Conjunto de Especialistas em Direitos Humanos e Meio Ambiente UNEP-EACDH, janeiro de 2002.

<sup>69</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos, OEA/Ser.G/CP/CAJP-1996/02/, Apresentação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de acordo com a resolução AG/RES. 1896 (XXXII-O/02) “Human rights and the environment in the Americas”, disponível em <http://www.oas.org/consejo/CAJP/docs/cp10480e04.doc>.

pelo governo, dizia respeito ao acesso a registros ambientais. Nesse caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou inequivocadamente que a liberdade de expressão, que inclui o direito de buscar e receber informação, “protege o direito de cada pessoa de requisitar acesso à informação sob o controle do Estado.”<sup>70</sup>

48. Em abril de 2009, em *Társaság a Szabadságjogokért contra a Hungria*, a Corte Europeia de Direitos Humanos recentemente reconheceu que o artigo 10 da CEDH, sobre liberdade de expressão, inclui a liberdade de receber informações detidas por autoridades públicas. A corte determinou que quando o Estado tem posse de informação de interesse público, e é requisitado a divulgar tal informação para um grupo “de vigilância” – seja uma organização da imprensa ou uma ONG que desempenhe um papel de vigilância –, o mesmo é obrigado “a não impedir o fluxo de informação.” Esse julgamento se distingue de casos anteriores nos quais a Corte protegeu, geralmente sob o artigo 8º da Convenção, um direito pessoal de acesso a informações do governo necessárias para o desfrute dos direitos individuais.<sup>71</sup> O direito reconhecido aqui é geral por se aplicar a uma ampla gama de atores sociais, e potencialmente a todos os indivíduos, sem a necessidade de mostrar um interesse pessoal.<sup>72</sup> Além disso, em março de 2008, no caso *Budayeva e outros contra a Rússia*, a Corte Europeia de Direitos Humanos encontrou uma violação do artigo 2º, o direito à vida, em que o Estado falhou em informar adequadamente a população sobre um risco ambiental previsível e falhou em implementar as políticas de planejamento territorial e políticas de assistência emergencial.<sup>73</sup>
49. Esse reconhecimento legal do direito à informação ambiental inspirou o Conselho de Direitos Humanos da ONU a reconhecer a mudança climática como uma questão de direitos humanos. Em 2008 e 2009, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou resoluções sobre *Direitos Humanos e Mudança Climática* que, entre outras coisas, observam que “impactos relacionados à mudança climática têm uma gama de implicações, tanto diretas quanto indiretas, para o gozo efetivo dos direitos humanos...”; reconhecem que os efeitos da mudança climática “serão sentidos mais intensamente pelos segmentos da população que já estão em uma situação vulnerável...”; reconhecem que “a cooperação internacional efetiva, para possibilitar a implementação integral, efetiva e prolongada da [CQNUMC] ... é importante para apoiar esforços nacionais em prol da realização dos direitos humanos afetados pelos impactos relacionados à mudança climática”; e afirmam que “as obrigações e compromissos de direitos humanos têm o potencial de informar e fortalecer a produção de políticas internacionais e nacionais na área de mudança climática”.<sup>74</sup> Em 15 de junho de 2009, o Conselho de Direitos Humanos também conduziu uma discussão em mesa redonda

---

<sup>70</sup> *Claude Reyes e Outros contra o Chile*, 19 de setembro de 2006, Série C nº 151, § 77 (Corte Interamericana de Direitos Humanos), tradução não-oficial do julgamento espanhol.

<sup>71</sup> A Corte Europeia de Direitos Humanos também endossou o direito de acesso a informações ambientais através do artigo 8º da CEDH, que protege o direito à vida privada e familiar e o desfrute pacífico do lar. O tribunal decidiu que a poluição ambiental irá em geral afetar o bem-estar das pessoas, sendo portanto relevante para a proteção da vida privada e familiar, sob o artigo 8º. Por exemplo, em *Guerra e Outros contra a Itália*, a Corte decidiu que a falha de autoridades em fornecer informação sobre a poluição causada por uma fábrica perto da casa dos requerentes violou o direito a uma vida privada e familiar. *Guerra e Outros contra a Itália*, 19 de fevereiro de 1998, Pedido nº 14967/89 (Corte Europeia de Direitos Humanos). Embora não tenha havido nenhuma interferência ativa do Estado no direito dos requerentes em respeito à vida privada e familiar, a Corte decidiu que o artigo 8º impõe uma obrigação positiva sobre o Estado de assegurar o gozo desse direito, que inclui a obrigação de fornecer informação. A interpretação foi confirmada em *McGinley e Egan contra o Reino Unido*, 9 de junho de 1998, Pedido nº 10/1997/794, no qual os requerentes haviam sido expostos à radiação durante um teste nuclear nas Ilhas Christmas e alegaram o direito de acesso a registros sobre os potenciais riscos de saúde dessa exposição.

<sup>72</sup> Pedido nº 37374/05, 14 de abril de 2009. A Corte deixa claro que o caso em questão não apresentava uma “negação do direito geral de acesso a documentos oficiais”, mas deixa em aberto a possibilidade de reconhecer tal direito em seu devido tempo, observando que o julgamento atual é consistente com os avanços recentes da Corte “rumo ao reconhecimento de um direito de acesso à informação.” O julgamento é uma contribuição conceitual significativa para a jurisprudência em desenvolvimento da Corte nessa área.

<sup>73</sup> *Budayeva e Outros contra a Rússia*, Pedido nº 15339/02, Julgamento de 20 de março de 2008.

<sup>74</sup> Ver a resolução 7/23 do Conselho de Direitos Humanos da ONU de 28 de março de 2008 e a resolução 10/4 de 25 de março de 2009.

sobre a relação entre mudança climática e direitos humanos para cumprir os objetivos estabelecidos no Plano de Ação de Bali.

**c. O Conteúdo e o Significado do Direito à Liberdade de Informação**

50. O significado e o conteúdo específicos da liberdade de expressão encontram sua base em um número de fontes de autoridade, em particular o relatório anual de 2000 do Relator Especial da ONU para Liberdade de Opinião e Expressão.<sup>75</sup> Com base nos Princípios do Direito do Público a Estar Informado desenvolvidos pela ARTIGO 19,<sup>76</sup> o Relator Especial enfatizou nove elementos cruciais do direito:

- Órgãos públicos têm a obrigação de divulgar informação e cada membro do público tem o direito correspondente de receber informações; “informações” inclui todos os registros controlados por um órgão público, a despeito da forma na qual ele é armazenado;
- A liberdade de informação implica que órgãos públicos publiquem e disseminem amplamente documentos de interesse público significativo, por exemplo, informações operacionais sobre como o órgão público funciona e o conteúdo de qualquer decisão ou política que afete o público;
- No mínimo, a lei de liberdade de informação deve estabelecer provisões para a educação pública e a disseminação de informação em relação ao direito de acesso à informação; a lei deve também fornecer um número de mecanismos para tratar o problema da cultura de sigilo dentro do governo;
- A não-divulgação de informação não pode ser fundamentada na intenção de proteger governos do constrangimento ou da exposição de delitos; uma lista completa dos objetivos legítimos que podem justificar a não-abertura deve ser prevista em lei, e as exceções devem ser definidas rigidamente, de forma a evitar a inclusão de matérias que prejudiquem o interesse legítimo;
- Todos os órgãos públicos devem ser obrigados a estabelecer sistemas internos abertos e acessíveis para assegurar o direito do público de receber informação; a lei deve prever limites de tempo estritos para o processamento de pedidos de informação e exigir que qualquer recusa seja acompanhada de razões substantivas por escrito justificando a(s) recusa(s);
- O custo para se ter acesso à informação detida por autoridades públicas não deve ser impeditivo para potenciais requerentes, negando assim o próprio intento da lei;
- A lei deve estabelecer a presunção de que todas as reuniões de órgãos do governo são abertas ao público;
- A lei deve exigir que qualquer outra legislação deva ser interpretada, o máximo possível, de uma maneira consistente com suas disposições; o regime de exceções previsto para a lei de liberdade de informação deve ser abrangente e sua extensão por outras leis deve ser proibida;
- Indivíduos devem ser protegidos de qualquer sanção legal, administrativa ou empregatícia por divulgarem informação de delitos, ou seja, o cometimento de um crime ou desonestidade, o não-cumprimento de uma obrigação legal, o abuso da lei e corrupção, desonestidade ou falhas sérias na administração de um órgão público.

---

<sup>75</sup> Relatório do Relator Especial, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 de janeiro de 2000, § 42º.

<sup>76</sup> ARTICLE 19, Princípios do Direito do Público a Estar Informado.

51. Esses nove elementos, ou princípios, são cruciais para uma legislação do direito à liberdade de informação, e a recomendação do Relator Especial da ONU é que todos os Estados devem adotar uma legislação alinhada a esses princípios. Leis e políticas públicas relacionadas ao acesso à informação sobre meio ambiente e mudança climática também devem seguir os nove princípios, assim como aquelas concernentes a restrições legítimas à liberdade de informação.
52. O direito de acessar informação detida por autoridades públicas deve ser orientado pelo princípio da **máxima divulgação** e o princípio da **divulgação pró-ativa**. O princípio da máxima divulgação estabelece a presunção de que toda informação será divulgada, sujeita apenas a exceções rigorosamente restritas para a proteção de interesses públicos e privados preponderantes. O princípio da abertura pró-ativa exige que órgãos públicos divulguem, pró-ativamente e sem necessidade de pedido, informações de interesse público essenciais. Isso pressupõe uma obrigação sobre governos e órgãos públicos de criar, compilar ou coletar informação em certos contextos. Além de romper com a cultura do sigilo tão generalizada em instituições públicas, a divulgação pró-ativa promove ganhos importantes de eficiência: ao disponibilizar informação em repartições e lugares públicos, menos tempo da equipe será necessário para o processamento de pedidos de informação individuais. A divulgação pró-ativa não é meramente uma exigência formal: centenas de tabelas com dados não-processados não incrementam o conhecimento sobre um assunto por parte de uma pessoa comum. Portanto, órgãos públicos devem estar cientes da intenção do princípio e cumprir essa obrigação avaliando que tipo de informação é necessário e em qual formato; a linguagem usada não deve ser excessivamente técnica, etc. Além disso, criar um sistema de divulgação pró-ativa deve ser um exercício que envolva a sociedade civil e os servidores públicos, todos tentando de forma expressiva fornecer informação que possa ser lida, revisada e usada por cidadãos. Muitas leis progressistas de liberdade de informação incorporam esse princípio. Algumas incluem listas consideravelmente longas de informações que os governos devem produzir e divulgar.
53. Esses princípios são talvez melhor reconhecidos no contexto posterior a abusos massivos de direitos humanos, quando descritos como “direito à verdade”.<sup>77</sup> Os Estados têm a obrigação de descobrir a verdade sobre abusos de direitos humanos no passado e publicizar suas descobertas. Isso porque tal informação é importante à dignidade daqueles que sobreviveram e necessária para informar as ações a serem tomadas, na medida do possível, para mitigar os efeitos dos abusos. Em última análise, essa informação acaba assegurando que eventos similares não aconteçam novamente. Essa lógica sugere uma obrigação semelhante sobre governos em relação às respostas à mudança climática: uma obrigação dos Estados de fazer tudo em seu poder para instrumentalizar o poder da informação de forma a mitigar a ameaça e os efeitos da mudança climática em relação a desastres.

---

<sup>77</sup> Ver ARTICLE 19, *Who Wants to Forget?: Truth and Access to Information about Past Human Rights Violations*, (Londres: 2000), disponível em: <http://www.article19.org/docimages/869.htm>.

#### **IV. Respostas Efetivas à Mudança Climática: O Papel da Liberdade de Expressão e da Liberdade de Informação**

54. Como demonstra a seção anterior, padrões e jurisprudência nacionais, regionais e internacionais enfatizam a importância da liberdade de expressão e da liberdade de informação, em particular o direito de acesso à informação sobre meio ambiente. A importância da liberdade de expressão e do livre fluxo de informação para a mudança climática é enorme.

##### **1. O livre fluxo de informação e o debate público**

55. O direito à liberdade de informação é essencial para a proteção do direito mais fundamental de todos – o direito à vida, conforme expresso na DUDH. Ele também é crucial para a realização de outros direitos, inclusive o direito à vida familiar ou o direito à saúde. O respeito pelos direitos humanos e a recuperação da dignidade humana exigem a divulgação de informação apropriada e precisa visando à participação e consulta de forma efetiva e expressiva das populações mais afetadas pela mudança climática, por exemplo, aquelas que vivem em áreas litorâneas.
56. A informação é necessária para assegurar que as pessoas adotem práticas que respondam às novas condições trazidas pela mudança climática ou que mitiguem seus efeitos. Portanto, um passo essencial para a implementação de estratégias para a mudança climática, sejam elas de mitigação ou adaptação, deve ser a identificação da demanda de todas as informações cruciais para populações, comunidades ou ramos de negócio. Elas também devem incluir informações sobre políticas, procedimentos e contribuições que assegurem a implementação adequada das estratégias de mitigação e adaptação. É necessário pensar não só na informação que deve ser fornecida, mas também em como ela deve ser apresentada para que seja acessível e compreensível a uma variedade de "usuários" pretendidos.
57. No entanto, a realização do direito à liberdade de informação está seriamente prejudicada em relação às mudanças climáticas nos quesitos disponibilidade de informação e forma pela qual dados sobre impactos climáticos são apresentados ao público. Pesquisas da ARTIGO 19 e outras organizações de direitos humanos e ambientais pelo mundo também demonstram que o acesso a informações essenciais sobre mudança climática e meio ambiente é negado a muitas populações. A recusa de acesso à informação se origina, sobretudo, da ausência de legislação de liberdade de informação e do sigilo institucional de várias autoridades estatais, aliados a leis em vigor em muitos países que impedem o acesso à informação, como leis de segredo estatal, leis de segurança nacional e legislação antiterrorista, todas usadas em diferentes partes do mundo para restringir o acesso e a circulação de informação de interesse público. Raramente essa informação é apresentada em termos expressos de direitos humanos e, mesmo quando isso acontece, os direitos à liberdade de expressão e à liberdade de informação são raramente reconhecidos como fundamentais para identificar e responder aos impactos dos outros direitos humanos.<sup>78</sup>
58. Os direitos à liberdade de expressão e à liberdade de informação relacionados à mudança climática são seriamente abalados por esforços dos Estados no sentido de cercear ativistas da mudança climática, reprimir o intercâmbio e a pesquisa científica e limitar o direito de protesto.

---

<sup>78</sup> Essas previsões ilustram tanto a escala dos impactos esperados sobre os direitos humanos no curto e médio prazos, quanto a extensão da informação necessária para localizar comunidades afetadas e prover o apoio institucional de que precisarem.

- 58.1 Exemplos notáveis de esforços para restringir o direito de ativistas da mudança climática incluem ações contra manifestantes do clima em reuniões do G-20 e nos chamados “Climate Camps”, acampamentos de ação climática.<sup>79</sup> O uso excessivo de força por policiais<sup>80</sup> e táticas de contenção como “encurralamento”, uma prática de contenção questionada na Corte Europeia de Direitos Humanos<sup>81</sup>, produzem “efeitos inibitórios” evidentes sobre o exercício do direito à liberdade de expressão por indivíduos preocupados com as questões da mudança climática, ao mesmo tempo que geram consequências ao direito à liberdade e ao direito de reunião dos manifestantes.<sup>82</sup>
- 58.2 Jornalistas e ativistas que tentaram expor casos de degradação ambiental, atividades que prejudicam a adaptação às mudanças climáticas e os riscos à segurança e saúde humanas acabaram eles próprios sendo processados pelas autoridades. Aqueles que ousam investigar delitos ambientais, criticar funcionários do governo ou expor a corrupção enfrentam anos de dificuldades. Com frequência demasiada, muitas pessoas almejam informações vitais que as previnam sobre os efeitos da mudança climática e ficam sem qualquer estratégia oficial para acessar informação ou manifestar suas preocupações, reclamações e temores.<sup>83</sup>
- 58.3 Também existe a preocupação crescente em diversos países de que a legislação existente, como leis antiterrorismo, esteja sendo usada, com o poder expandido do Estado, para intimidar, prender, deter e até impedir campanhas sobre a mudança climática. Isso inclui ativistas impedidos de viajar para as conversações sobre mudança climática da Conferência de Copenhague nas próximas semanas.<sup>84</sup> Prevê-se

<sup>79</sup> Houve uma série de outros protestos importantes e bem noticiados nos anos recentes ao redor do mundo sobre uma diversidade de temas, notavelmente a ação militar no Iraque, e aqueles tratando da mudança climática estiveram entre os mais ruidosos. Em 2009, houve acampamentos do clima no Canadá, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos/Bélgica e Reino Unido.

<sup>80</sup> Ver na Comissão de Reclamações Policiais Independente do Reino Unido, “Commissioner’s report following the IPCC independent investigation into a complaint that officers used excessive force against a woman during the G20 protests” em [http://www.ipcc.gov.uk/Bishopsgate\\_Report.pdf](http://www.ipcc.gov.uk/Bishopsgate_Report.pdf). A queixa foi feita por uma manifestante pacífica de 23 anos que participara do Acampamento do Clima em Bishopsgate, na cidade de Londres, em 1º de abril de 2009. [http://www.ipcc.gov.uk/news/pr060809\\_bishopsgate.htm](http://www.ipcc.gov.uk/news/pr060809_bishopsgate.htm).

<sup>81</sup> A tática de encurralamento da Polícia Metropolitana Britânica – contenção de um número grande de manifestantes contra sua vontade – foi o objeto de uma queixa perante a Corte Europeia de Direitos Humanos alegando que a prática é uma violação fundamental de liberdade. Para o litígio doméstico, ver *Austin contra Comissário da Metrópolis* [2009] UKHL 5.

<sup>82</sup> Em um relatório sobre uma “abordagem de direitos humanos no policiamento de protestos” publicado antes do encontro do G-20 em Londres, que recebeu milhares de ativistas do clima, o Comitê Misto para Direitos Humanos do Parlamento britânico concluiu que “protestos pacíficos devem ser facilitados e protegidos: não o fazer prejudicaria uma série de direitos, inclusive o direito à liberdade de reunião pacífica (artigo 11 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos) e o direito à liberdade de expressão (artigo 10 da Convenção)”. Comitê Misto para Direitos Humanos, “Demonstrating respect for human rights? A human rights approach to policing protest”, Sétimo Relatório da Sessão 2008-9, disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200809/jtselect/jtrights/141/141.pdf>. Ver também <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200809/jtselect/jtrights/141/141.pdf>

<sup>83</sup> Por exemplo, em julho de 2009, o jornalista francês Cryrill Payen foi preso por seguranças e entregue à polícia enquanto investigava a exploração ilegal de madeira por um destacado grupo industrial indonésio em Sumatra. Em novembro de 2009, dois jornalistas estrangeiros – Kumkum Dasgupta, editor-assistente sênior do jornal em Délhi *Hindustan Times*, e Raimondo Bultrini, repórter do jornal italiano *L’Espresso* – foram presos enquanto cobriam um protesto do Greenpeace contra o descontrole do desmatamento no distrito de Pelalawan, na província de Riau, em Sumatra; ver OneWorld UK, “Two foreign journalists arrested while covering Greenpeace operation”, de 17 de novembro de 2009, disponível em <http://www.oneclimate.net/2009/11/17/two-foreign-journalists-arrested-while-covering-greenpeace-operation>. No Brasil, Vilmar Berna, editor do Jornal do Meio Ambiente, que expôs a pesca clandestina e as ameaças à vida marinha protegida na baía do Rio de Janeiro, tem sido alvo constante de ameaça e intimidação desde maio de 2006. Em 2007, na China, Wu Lihong foi sentenciada a três anos de prisão por alertar a mídia chinesa e internacional sobre a poluição do lago Tihu, o terceiro maior do país. Em seus posts na internet, ela culpava o despejo descontrolado de lixo industrial pela asfíxia do lago. No Egito, em 2009, o blogueiro Tamer Mabrouk investigava o caso do despejo de água não-reciclada pela Trust Chemical Industries no lago Manzalah e no Canal de Suez, próximo a Porto Said, e foi acusado de difamação em junho de 2008; em maio de 2009, o tribunal de Porto Said o condenou a pagar 6000 euros (o equivalente a um ano de salário). Mabrouk também foi demitido. Ver Repórteres Sem Fronteiras, “Dangers for journalists who expose environmental issues”, 19 de setembro de 2009, disponível em [http://www.rsf.org/IMG/rapport\\_en\\_md.pdf](http://www.rsf.org/IMG/rapport_en_md.pdf).

<sup>84</sup> Ver “Environmental activist arrested ahead of coal-fired power station protest”, *Guardian*, 16 de outubro de 2009 <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/oct/16/ratcliffe-arrests>; “Climate Change Activist Stopped from Travelling to

que a expansão e o uso mais frequente dos poderes de segurança estatais tenham impacto particularmente danoso no exercício individual da liberdade de expressão sobre assuntos da mudança climática.

- 58.4 Além disso, apesar da vasta quantidade de provas científicas constatando a mudança climática,<sup>85</sup> cientistas do clima – particularmente aqueles a serviço oficial ou governamental – sentem-se sob pressão dos governos para minimizar os efeitos da mudança no clima e a ameaça do aquecimento global. Isso impacta não só o direito à liberdade de expressão de cientistas individuais, mas também o direito de saber do público nacional e internacional sobre as mais recentes, independentes e qualificadas opiniões científicas sobre a mudança climática. Instâncias de “censura à ciência do clima” ocorreram principalmente nos EUA, um ator importante nas questões de mudança climática, e também, ironicamente, um Estado com forte proteção constitucional à livre expressão e uma legislação bem consolidada sobre liberdade de informação. Um relatório lançado em janeiro de 2007 por duas organizações não-governamentais, Union of Concerned Scientists (“UCS”) e Government Accountability Project (“GAP”), revelou que quase metade dos 279 cientistas climáticos federais que responderam à pesquisa relatou pressões para apagar referências ao “aquecimento global” ou à “mudança climática” de artigos ou relatórios científicos, enquanto muitos disseram que haviam sido impedidos de conversar com a mídia ou tiveram seu trabalho sobre a questão editado.<sup>86</sup> A gestão de George W. Bush também suprimiu relatórios inteiros sobre temas concernentes à mudança climática, inclusive um finalizado em 2007 que concluía, com base em evidências científicas, que o governo americano deveria começar a regular as emissões de gás-estufa pelo fato do aquecimento global representar uma séria ameaça ao país. De forma positiva, o governo de Barack Obama liberou recentemente o relatório e alterou a política anterior de editar conclusões e medidas propostas por cientistas.<sup>87</sup> Embora a situação nos EUA tenha melhorado, outros Estados com recursos para produzir ciência climática de alta qualidade – notavelmente Austrália e Canadá – foram recentemente expostos por amordaçar seus cientistas climáticos.<sup>88</sup>

## 2. Mídia Livre e Independente

59. Em 1990, a ARTIGO 19 publicou um relatório sobre fome e censura<sup>89</sup> analisando os padrões e respostas à fome da China em 1959-61 e de Etiópia e Sudão na década de 1980. O relatório mostrou que se a informação puder ser coletada e divulgada livremente, e em tempo hábil, prejuízos imensos e perdas de vida poderiam ser mitigados. O relatório de 1990 continua

---

Copenhague”, 14 de outubro de 2009, disponível em [http://mostlywater.org/climate\\_change\\_activist\\_stopped\\_travelling\\_copenhagen](http://mostlywater.org/climate_change_activist_stopped_travelling_copenhagen)

<sup>85</sup> Existe consenso entre órgãos científicos nacionais e internacionais sobre a existência do aquecimento global e outras mudanças no sistema climático do planeta. O mais importante desses relatórios, o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, é um relatório síntese que compila o resultado de uma série de estudos isolados, que afirma que a ação humana é “muito provavelmente” a causa da mudança climática. IPCC, Quarto Relatório de Avaliação (2007)

<sup>86</sup> Union of Concerned Scientists, “Investigation Reveals Widespread Suppression of Federal Climate Research”, 30 de janeiro de 2007, disponível em [http://www.ucsusa.org/news/press\\_release/investigation-reveals-0007.html](http://www.ucsusa.org/news/press_release/investigation-reveals-0007.html)

<sup>87</sup> “Bush era EPA document on climate change released”, 14 de outubro de 2009, disponível em <http://articles.latimes.com/2009/oct/14/nation/na-epa-climate14>; David Biello, “Editing Scientists: Science and Policy at the White House: How much do policy makers shape the science that comes out of government agencies?”, *Scientific American*, 22 de outubro de 2009, disponível em <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=white-house-editing-scientists>

<sup>88</sup> “CSIRO gagging climate debate”, *The Australian*, 5 de novembro de 2009 <http://www.theaustralian.com.au/news/health-science/csiro-gagging-climate-debate/story-e6frg8gf-1225794500655>; Craig Saunders, “Are Environment Canada gatekeepers gagging their own scientists”, 31 de julho de 2009, disponível em <http://this.org/magazine/2009/07/31/environment-canada-gagging-researchers/>

<sup>89</sup> ARTICLE 19, *Starving in silence, a report on famine and censorship*, Londres: ARTICLE 19, 1990, disponível em [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/OCHA-6NMTSW/\\$file/art-gen-apr90.pdf?openement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/OCHA-6NMTSW/$file/art-gen-apr90.pdf?openement)

demonstrando que uma mídia livre e disseminada, nos âmbitos local e nacional, que alcance uma porcentagem substancial da população, reduz a probabilidade da fome devastadora. Em relatórios subsequentes sobre acesso à informação ambiental na Rússia, Ucrânia e Malásia, a ARTIGO 19 chegou a conclusões semelhantes em relação ao papel da mídia.<sup>90</sup>

60. A importância de uma mídia livre e independente também se aplica à mudança climática. A mídia desempenha um papel central no fornecimento de informação vital para os povos mais expostos aos piores efeitos da mudança climática. Uma mídia livre e independente pode monitorar esforços de adaptação e mitigação nacionais e internacionais e fortalecer a transparência e o controle sobre a alocação de recursos. A mídia também pode atuar como transmissora de mensagens vitais dos afetados pela mudança climática aos membros do governo e outros tentando responder a seus efeitos.
61. Além disso, a mídia desempenha papel-chave como um sistema de alerta avançado e efetivo, em particular quanto à difusão de mensagens de alerta e de mitigação de desastres. Na verdade, em muitas áreas afetadas por desastres, naturais ou não, a mídia de massa é o único meio pelo qual mensagens podem ser divulgadas de forma ampla e rápida. Esse aspecto foi ressaltado na Estratégia e Plano de Ação de Yokohama para um Mundo Mais Seguro, documento adotado na Conferência Mundial para a Redução de Desastres Naturais de 1994,<sup>91</sup> que enfatizou que alertas precoces de desastres iminentes e sua divulgação efetiva pelas telecomunicações, inclusive serviços de radiodifusão, são fatores cruciais para uma preparação e prevenção de desastres bem-sucedida.<sup>92</sup> Existem poucas dúvidas de que o mesmo princípio também se aplica à adaptação às mudanças climáticas. A telecomunicação efetiva, inclusive por meio da mídia de massa, constitui um fator central para o sucesso de estratégias de adaptação e mitigação.
62. A mídia também tem a responsabilidade profissional de agir de forma apropriada, seguindo seus códigos profissionais. Isso inclui a obrigação de ajudar a satisfazer a necessidade de informação por parte do público e garantir que essa informação seja divulgada da forma mais precisa possível nas circunstâncias. Isso também deve estar sujeito ao dever de fornecer informação e de evitar interferir ou prejudicar esforços de resposta a desastres. Esses valores devem transparecer nos códigos de conduta profissional adotados por jornalistas e/ou organizações de mídia.<sup>93</sup>
63. A mídia também pode desempenhar um papel central garantindo que mensagens complexas sejam traduzidas de forma compreensível e expressiva para o público. Para poder desempenhar esse papel, é necessário que a mídia seja capaz de acessar informação precisa em tempo hábil de fontes confiáveis. A mídia também pode desempenhar um papel central no incremento de conhecimento e na promoção de debates a respeito da mudança climática, com a perspectiva de ensinar as pessoas sobre práticas de adaptação e mitigação e facilitar seu envolvimento.
64. Órgãos de mídia locais, como rádios comunitárias, jornais e mesmo serviços televisivos, têm um papel central não só na divulgação de informação de fontes oficiais, mas também na

---

<sup>90</sup> ARTICLE 19, *Is Post-Chernobyl Ukraine Ready for Access to Environmental Information* January 2008, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/ukraine-foi-report.pdf>; ARTICLE 19, *A Haze of Secrecy: Access to Environmental Information in Malaysia*, janeiro de 2007, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/malaysia-a-haze-of-secrecy.pdf>; ARTICLE 19, *The Forbidden Zone: Environmental Information Denied in Russia*, novembro de 2006, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/russia-the-forbidden-zone.pdf>.

<sup>91</sup> Adotado na Conferência Mundial para a Redução de Desastres Naturais, Yokohama, Japão, 23-27 de maio de 1994, disponível em: [http://www.unisdr.org/eng/about\\_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm](http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm).

<sup>92</sup> Estratégia e Plano de Ação de Yokohama para um Mundo Mais Seguro, Diretrizes para Prevenção, Preparação e Mitigação de Desastres Naturais, adotado na Conferência Mundial para a Redução de Desastres Naturais, Yokohama, Japão, 23-27 de maio de 1994, disponível em [http://www.unisdr.org/eng/about\\_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm](http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm).

<sup>93</sup> Ver, por exemplo, a Declaração de Princípios sobre a Conduta dos Jornalistas da FIJ. Disponível em: <http://www.ifj.org/default.asp?Issue=ETHICS&Language=EN>.

garantia de um fluxo de informação de duas vias que sirva de base para a participação efetiva. Eles podem, em particular, dar voz a comunidades locais e retratar a verdadeira situação da base para atores nacionais e internacionais. A internet também é uma ferramenta efetiva para assegurar a ampla circulação de informação e para ajudar na implementação de qualquer estratégia relacionada à mudança climática.<sup>94</sup>

### **3. Transparência e prestação de contas**

65. O papel da liberdade de expressão e da liberdade de informação na promoção da transparência, prestação de contas e boa governança já foi devidamente documentado.<sup>95</sup> Sistemas efetivos e abertos de prestação de contas são essenciais para a gestão devida de recursos públicos. A mídia e observadores da sociedade civil podem desempenhar um papel central no monitoramento e na apuração tanto dos gastos quanto do impacto do dinheiro investido.
66. Dois aspectos diferentes de prestação de contas são particularmente relevantes à mudança climática. Primeiro, existe o controle financeiro das despesas dos fundos de adaptação ou mitigação, no sentido de que todo gasto deve ser reportado ao público integralmente, no caso de financiamento oficial, e aos doadores do dinheiro, no caso de fundos privados. Segundo, existe uma questão mais ampla de prestação de contas envolvendo o impacto das atividades financiadas e a forma pela qual elas são executadas. Essa prestação de contas deve ser feita, entre outros, às comunidades afetadas.
67. Os debates sobre mudanças climáticas foram dominados pela falta de acordo e por controvérsias sobre a extensão dos recursos necessários para a adaptação. Similarmente importante é a natureza dos mecanismos de controle em funcionamento, que privilegia os doadores em detrimento das populações, particularmente as afetadas pelas medidas de adaptação. A natureza e a extensão dos fundos levantam, portanto, preocupações legítimas em relação à prestação de contas, a boa gestão do dinheiro doado, a corrupção e a execução efetiva dos recursos.<sup>96</sup>
68. Assim, um aspecto importante para uma política no tema deve ser o acesso à informação sobre origem e destino dos recursos. Isso deve incluir informações sobre a quantidade de dinheiro recebida, o tipo e quantidade de outras doações, informação exata de como e para quem os fundos foram ou estão sendo distribuídos, auditorias em contas e o progresso da implementação do projeto. A tecnologia disponível, assim como a mídia e outros sistemas de difusão, deve ser usada para disseminar essa informação.
69. Aqui, novamente, a mídia desempenha papel vital no monitoramento desses fundos, reforçando seu uso controlado e transparente e assegurando que a opinião daqueles afetados seja levada em consideração no projeto do programa. Uma mídia livre é capaz de

---

<sup>94</sup> Ver, por exemplo, The South-East Asian Earthquake and Tsunami Blog: <http://tsunamihelp.blogspot.com/>.

<sup>95</sup> Ver, por exemplo, World Bank Institute, *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development* (Washington: International Bank for Reconstruction and Development e World Bank Institute, 2002).

<sup>96</sup> Por exemplo, uma recente investigação do BBC World Service descobriu que um empenho financeiro significativo feito em 2001, conhecido como a Declaração de Bonn, para ajudar países pobres com os impactos da mudança climática, não pode ser contabilizado. O dinheiro deveria ter sido disponibilizado de diversas formas, inclusive através de fundos especiais da ONU para a mudança climática. Oito anos depois, essa investigação descobriu que apenas US\$ 260 milhões foram recebidos pelos fundos da ONU para Mudança Climática. A análise da BBC sugere que poderia ter existido até US\$ 2,9 bilhões nesses fundos especiais - mais de 10 vezes a quantia paga até hoje. Os governos industrializados que redigiram a Declaração de Bonn afirmam que nunca tiveram a intenção de empenhar os US\$ 410 milhões anuais apenas nos fundos da ONU. A Declaração permite que eles gastem a quantia por meios "bilaterais e multilaterais". A investigação da BBC revela que nenhuma das partes é capaz de apresentar números para provar seu ponto, causando confusão e desconfiança de ambos os lados. Para evitar confusão semelhante no futuro, o secretário-geral das Nações Unidas Ban Ki-Moon diz ao programa que qualquer acordo feito na capital dinamarquesa deve ser "mensurável, reportável e verificável". Ver Shortchanging The Planet no BBC World Service, Quarta-feira, 25 de novembro, 20-20h30 GMT, ver [http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2009/11\\_november/25/ws\\_climate.shtml](http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2009/11_november/25/ws_climate.shtml)

acompanhar progressos, garantindo que eles envolvam as comunidades locais e sirvam a seus melhores interesses.

70. A mídia também tem um papel importante a desempenhar na exposição de instâncias de abuso e corrupção. Sem a garantia dos direitos a estar informado e à liberdade de expressão, a corrupção pode ficar impune, prejudicando ainda mais uma sociedade já aflagrada. Uma mídia livre e profissional pode funcionar como um controle contra a corrupção, exigindo explicações dos responsáveis e facilitando o acompanhamento por parte do público.
71. Informantes, aqueles que divulgam informação sobre delitos, devem ser protegidos de toda sanção legal, administrativa ou trabalhista. “Delito” pode incluir o cometimento de um crime, o não-cumprimento de uma obrigação legal, o abuso da lei, a corrupção ou desonestidade, a violação das leis internacionais de direitos humanos ou do direito humanitário, ou séria improbidade administrativa. O termo também deve incluir ameaças sérias à saúde, à segurança ou ao meio ambiente, ligadas ou não a delitos individuais. Os informantes devem gozar de proteção se tiverem agido de boa-fé e na crença razoável de que a informação é uma evidência substancialmente legítima e reveladora do delito. Essa proteção deve ser aplicada mesmo quando a divulgação tenha violado uma exigência legal ou trabalhista. A importância da proteção legal a informantes deve ser espelhada nas leis nacionais, assim como nos princípios reconhecidos e nas declarações oficiais de atores internacionais.<sup>97</sup>

#### **4. A Economia Global da Informação**

72. A realização dos direitos da liberdade de expressão e da liberdade de informação também é ameaçada pelas diferenças significativas de poder e capacidade entre, de um lado, as populações mais afetadas e vulneráveis à mudança climática e, de outro lado, os governos e corporações que são frequentemente as principais causas da mudança climática e estão em melhor posição de produzir uma resposta efetiva. *Quem* fornece informação sobre os efeitos da mudança climática e as possibilidades de resposta, com *quais* recursos e com base em *quais* níveis de participação pública, traz implicações claras à *natureza e qualidade* da informação produzida para informar a população doméstica e moldar as decisões nacionais e intergovernamentais sobre mudança climática.
73. Embora informação considerável já exista a respeito do impacto humano no clima, com aceitação crescente por parte dos governos, ainda há no mundo um “hiato de informação” significativo sobre as consequências da mudança climática devido à carência de recursos e proteções de direitos em muitos países. O hiato de informação é sentido mais frequentemente entre as populações mais pobres, que sofrem os efeitos mais severos da mudança climática e que mais precisam de informação sobre os impactos do clima. Essas populações também têm menos chances de ter protegidos seus direitos humanos, inclusive o direito à liberdade de expressão e de informação.
74. Os governos de países pobres não têm os recursos e meios para monitorar e analisar padrões climáticos e elaborar projeções sobre o futuro de seu clima, ou pelo menos carecem de recursos para reunir essa informação e produzir essa análise científica, como fazem os países ricos. Uma abundância de informações, estatísticas e debates sobre políticas foi gerada pelos países ricos, que têm conhecimento especializado e financiamento necessários para desenvolver mecanismos de monitoramento do clima e produzir informação científica confiável e de alta qualidade, além de previsões sobre a mudança climática. Isso, portanto,

---

<sup>97</sup> Ver, por exemplo, ARTICLE 19, Princípios do Direito do Público a Estar Informado.

torna-os capazes de traçar uma imagem mais completa sobre os prováveis impactos da mudança climática sobre eles e elaborar respostas apropriadas ao fenômeno.<sup>98</sup>

75. O hiato de informação é exagerado entre populações com o direito de acesso à informação pouco protegido. Embora mais de 85 Estados tenham adotado legislação sobre o direito de acesso à informação, vastas faixas em regiões altamente propensas à mudança climática – Oriente Médio, Ásia Central e África Subsaariana – não contam com essa lei ou nenhuma lei operando nesse sentido.<sup>99</sup>
76. Além disso, governos de Estados mais ricos possuem regimes legais sobre o “direito de saber” através de políticas que apoiam de forma pró-ativa o direito à informação ambiental, por exemplo por meio do desenvolvimento de um sistema de registros públicos de abertura afirmativa de informação sobre mudança climática. A Comissão Europeia e a Agência Europeia do Ambiente recentemente lançaram um novo e amplo registro europeu de emissões e transferências de poluentes (PRTR europeu). Esse registro contém informações sobre a quantidade e local dos poluentes liberados no ar, água e solo – incluindo gases do efeito estufa – por instalações industriais de toda a Europa. O PRTR europeu tem a intenção expressa de “[contribuir] para a transparência e a participação pública do processo de tomada de decisão ambiental” e dessa forma “[implementar] ... o Protocolo da UNECE (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa) sobre o registro para a Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo de Tomada de Decisões e o Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente”.<sup>100</sup>
77. Não é nenhuma surpresa que populações pouco informadas sobre prováveis mudanças e efeitos climáticos ou sobre a disponibilidade de fundos de adaptação tenham menos chances de ter uma “voz consistente ou influência no processo de tomada de decisão, de forma que em tempos de crise a vulnerabilidade de grupos marginalizados pode crescer dramaticamente”.<sup>101</sup> As disparidades de acesso à informação de qualidade encobrem o impacto verdadeiro das transformações climáticas. Esse desequilíbrio pode ser reparado com a melhoria dos recursos dos Estados pobres para reverter o hiato de informação e o fortalecimento dos direitos legais da liberdade de informação.
78. A falta de recursos e de direitos legais para proporcionar a produção de dados de qualidade sobre a mudança climática traz inúmeras consequências interrelacionadas aos países pobres, em particular as seguintes.
  - 78.1 Alguns governos podem não ser capazes de avaliar os impactos socioeconômicos da mudança climática, particularmente no âmbito local e em grupos vulneráveis.
  - 78.2 Populações, particularmente grupos vulneráveis, são menos capazes de averiguar, antes de mais nada, as consequências da mudança climática, e, quando conseguem, elas são menos capazes de obter o acesso a informações e recursos que lhes permitiria fazer escolhas informadas para se adaptar ou evitar os efeitos da mudança no clima.

<sup>98</sup> Por exemplo, em junho de 2009, o Departamento para Assuntos Ambientais, Alimentares e Rurais britânico (DEFRA) publicou “as mais probabilísticas projeções climáticas em escala regional compiladas em qualquer lugar do mundo”, segundo John Mitchell, diretor de Ciências Climáticas da agência britânica de meteorologia, citado em “UK maps climate change forecasts”, BBC News, 18 de junho de 2009, disponível em <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/8106104.stm>. Além disso, embora o Reino Unido pareça estar na dianteira da informação climática, de acordo com um relatório global sobre o impacto humano da mudança climática publicado pelo Global Humanitarian Forum, o país está entre os doze que provavelmente serão *menos afetados* pelas mudanças climáticas; ver Global Humanitarian Forum, *The Anatomy of a Silent Crisis* (Genebra, 2009).

<sup>99</sup> Ver Privacy International, National Freedom of Information Laws, Regulations and Bills 2009 (junho, 2009), disponível em <http://www.privacyinternational.org/foi/foi-laws.jpg>

<sup>100</sup> Ver <http://prtr.ec.europa.eu/>

<sup>101</sup> Relatório do ICHRP, p. 8.

- 78.3 As populações são impedidas de exercer afirmativamente seus direitos de informação e expressão na participação de debates públicos sobre questões do clima, de criticar o seu ou outros Estados e de interceder pela ação em órgãos locais, nacionais ou internacionais.
- 78.4 As políticas do clima são discutidas de maneira deficiente, atraem pouco apoio do público informado e deixam sem ação a população dos países pobres, particularmente grupos vulneráveis.

## **5. A Economia Global da Participação**

79. Enquanto os países em desenvolvimento têm se concentrado em medidas adaptativas contra as ameaças imediatas do clima, os marcos regulatórios existentes – particularmente sobre emissões – contribuíram para a participação limitada dos países menos desenvolvidos nos fóruns de decisão int governamental concernentes a estratégias de mitigação.
80. O problema da participação fica particularmente evidente com o **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo** (“MDL”).<sup>102</sup> Criado sob o Protocolo de Quioto, o MDL permite que países industrializados com compromissos de redução de gases do efeito estufa (Países do Anexo 1) invistam em iniciativas que reduzam as emissões em países em desenvolvimento como uma alternativa a reduções mais caras em seus próprios países. Dessa forma, o MDL permite que as emissões *globais líquidas* sejam reduzidas a um custo global muito menor, financiando projetos de redução em países em desenvolvimento onde os custos são menores do que os de países industrializados. Além disso, o MDL permite a substituição de tecnologias sujas por outras limpas e, dessa forma, facilita rotas de desenvolvimento de baixo carbono em países em desenvolvimento. O mecanismo também tem a intenção de estimular a inovação tecnológica, particularmente em Estados cujas metas de emissão futura serão difíceis de cumprir.
81. Existem problemas claros com o nascente sistema global de trocas de emissões que emerge do MDL. O sistema se foca em facilitar a redução das emissões de países desenvolvidos e não lida com os cortes enormes cada vez mais necessários nos países em desenvolvimento. Para ser funcional e confiável ao longo do tempo, o regime de trocas de emissões vai exigir no futuro a inclusão de longo prazo de todos os atores relevantes em um sistema de teto de emissões, incluindo os países “anfitriões” do MDL.<sup>103</sup> Enquanto o sistema de troca de carbono se desenvolve e enfrenta tais desafios de longo prazo, é importante avaliar até que ponto os direitos humanos, incluindo o direito de acesso à informação e a liberdade de expressão, estão sendo levados em conta durante a negociação e implementação dos regimes de troca.
82. Como as coisas estão, porém, apesar dos países em desenvolvimento serem centrais para todos os aspectos da negociação sobre emissões, as discussões a respeito de tais estratégias raramente envolvem países fora do Anexo 1 e foram moldadas por recursos e informações dos países ricos do Anexo 1. Os países em desenvolvimento, assim, no momento não podem externar suas preocupações e participar efetivamente no MDL, nem em inúmeros fóruns

---

<sup>102</sup> De acordo com o site da CQNUMC, o “MDL permite que projetos redutores de emissão (ou anuladores de emissão) em países em desenvolvimento ganhem créditos certificados de redução de emissões (CER), cada um equivalente a uma tonelada de CO<sub>2</sub>. Esses CER podem ser trocados e vendidos e usados por países industrializados para cumprir uma parte de suas metas de redução de emissão sob o Protocolo de Quioto. O mecanismo estimula o desenvolvimento sustentável e a redução de emissões, ao mesmo tempo que dá certa flexibilidade aos países industrializados no cumprimento de suas metas limitadoras de redução de emissões.” Ver <http://cdm.unfccc.int/about/index.html>

<sup>103</sup> Relatório do ICHRP, p. 34-38.

cruciais onde se discutem reduções e assuntos relacionados, como o G-8 e o Banco Mundial.<sup>104</sup>

83. Conforme observou o International Council on Human Rights Policy (ICHRP):

As estruturas de mitigação de longo prazo mais importantes – os mercados de emissões em construção ... foram adiante embora sejam de interesse ou relevância limitados para os Estados não-participantes .... Uma ampla combinação de atores dos países do Anexo 1, tanto públicos quanto privados, tem construído ativamente esse mercado há mais de uma década, resultando em um regime de trocas que se torna cada vez mais complexo, com muitos recursos e jargões. A imensa importância da troca de emissões nas perspectivas econômicas de longo prazo dos países não contidos no Anexo 1 foram pouco registradas ou pesquisadas nesses países, com a exceção dos países maiores de "renda intermediária", cujo envolvimento é crítico para o mercado ... O resultado é a exclusão de facto de muitos cujos futuros serão diretamente afetados pelas discussões do comércio de carbono.<sup>105</sup>

84. Uma exclusão semelhante é observada em relação a Programas para a **Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação** ("REDD"). Uma vez que aproximadamente 20% das emissões humanas de gases do efeito estufa são geradas pelo desmatamento e degradação pelo uso do solo, cresce a aceitação de que a mitigação da mudança no clima não será alcançada sem a inclusão das florestas em um regime internacional. Programas para a REDD foram acordados na Conferência das Partes em Bali de dezembro de 2007 (COP 13). A questão das florestas foi pouco abordada no Protocolo de Quioto, já que quando o mesmo foi adotado em 1997 havia pouco acordo sobre como medir emissões ou reduções florestais. Em essência, os mecanismos da REDD usam incentivos de mercado para reduzir a emissão de gases do efeito estufa nos processos de desmatamento e degradação florestal. Os créditos de REDD oferecem a oportunidade de usar os fundos de países desenvolvidos para reduzir o desmatamento em países em desenvolvimento. Espera-se que algumas decisões sejam tomadas em relação à REDD em Copenhague (COP 15), inclusive em relação a estruturas de financiamento, a níveis de referência para a mensuração das reduções das emissões e à distribuição dos benefícios advindos do controle de recursos florestais.<sup>106</sup>
85. Está claro que o projeto, implementação e monitoramento dos mecanismos da REDD devem ter implicações importantes a populações vulneráveis específicas, notavelmente povos indígenas, e respeitar seus direitos humanos. Referindo-se ao relatório do Banco Mundial, o relatório do ICHR observe:

90% do 1,2 bilhão de pessoas vivendo na pobreza extrema ao redor do mundo depende de recursos florestais em algum momento de sua vida. Na Indonésia, por exemplo, 6 milhões de pessoas pobres vivem em zonas de estado florestal com boa cobertura de floresta; na República Democrática do Congo, 40 milhões de pessoas dependem de florestas para seus alimentos, remédios, energia e renda. Existe um longo histórico de abuso de direitos indígenas ligados à exploração florestal por parte de governos alegando posse de terras sem títulos formais e por parte de grandes madeireiras, que às vezes contratam uma milícia privada. Governos e grandes madeireiras frequentemente trabalham juntos: a indústria madeireira tem uma notória reputação por práticas de corrupção.

86. O direito à liberdade de informação é especialmente relevante para garantir que grupos indígenas sejam informados apropriadamente e possam participar efetivamente dos

---

<sup>104</sup> Ver <http://beta.worldbank.org/climatechange/>

<sup>105</sup> Ver o relatório do ICHR, p. 51.

<sup>106</sup> Relatório do ICHR, pp. 32-33.

## ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

---

processos de tomada de decisão dos programas da REDD – inclusive se beneficiando financeiramente do controle sobre recursos florestais. Entretanto, salvaguardas de direitos precisam ser inseridas no regime e nos programas da REDD desde o início, de forma que populações indígenas dependentes da floresta sejam as beneficiadas, não outros atores mais poderosos. Além disso, é importante que programas da REDD sejam estruturados para garantir que os mesmos contribuam para, e não reduzam, o desenvolvimento de longo prazo. Isso terá mais chances de ocorrer se grupos vulneráveis, notavelmente povos indígenas, participem do desenvolvimento desses projetos.

**V. O Direito de Saber e o Direito de Falar: Recomendações para Respostas à Mudança Climática**

**1. Margo legal para a proteção aos direitos de informação e expressão**

87. A ARTIGO 19 sustenta que as respostas à mudança climática, especialmente aquelas acordadas e promovidas em âmbito internacional, devem refletir as garantias internacionais de direitos humanos à liberdade de informação e à liberdade de expressão, conforme protegidas pelo regime internacional dos direitos humanos e pela Convenção de Aarhus. Elas devem se referir expressamente a, e refletir significativamente, os padrões internacionais existentes sobre o direito à liberdade de informação e participação no contexto dos processos de tomada de decisão ambiental.

**Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- Acordos e políticas sobre mudanças climáticas devem reconhecer expressamente que a mudança climática traz consequências para todos os direitos humanos e que os direitos humanos, inclusive o direito à liberdade de expressão e à liberdade de informação, são centrais para estratégias de adaptação e mitigação.
- Acordos futuros sobre mudança climática devem obrigar todos os Estados a estabelecer um marco legal e regulatório para proteger o direito à liberdade de expressão e de informação, inclusive a liberdade de imprensa, no desenvolvimento e implementação de respostas à mudança climática, em particular aquelas relacionadas a adaptação, mitigação, financiamento e transferência tecnológica.
- Acordos de mudança climática devem prever que Estados devem estabelecer mecanismos de controle no âmbito doméstico para impor apropriadamente o direito à liberdade de expressão e à liberdade de informação em questões da mudança climática. Tais mecanismos devem incluir o acesso a reparações administrativas e judiciais em casos de violação de direitos humanos.

**2. Promovendo os Princípios de Aarhus em Acordos Internacionais**

88. A ARTIGO 19 sustenta que os Estados-Partes da Convenção de Aarhus devem promover seus princípios nos acordos e processos globais sobre mudança climática.

**Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- As disposições da Convenção de Aarhus devem ser usadas como a base de parâmetros em futuros acordos internacionais sobre mudança climática.
- Os Estados-Partes da Convenção de Aarhus devem defender uma referência expressa àquele texto legal internacional nos acordos de mudança climática.

Para Organizações da Sociedade Civil:

- Grupos da sociedade civil trabalhando com temas de mudança climática devem lembrar os Estados de suas obrigações sob a Convenção de Aarhus em seus documentos de propostas

e iniciativas de advocacy.

### **3. Divulgação e Atualização de Informação de Alta Qualidade sobre Mudança Climática**

89. As estratégias para a mudança climática baseiam-se em informação precisa em assuntos como temperaturas globais, níveis oceânicos e desmatamento. A divulgação de informações sobre mudança climática evidentemente integra o interesse público e serve para fortalecer a efetividade do monitoramento ambiental por meio da ampliação do público que compreende as metas das políticas ambientais e que pode se engajar na formulação de respostas. Essa informação ambiental deve ser tornada pública, como reconhecido pela Convenção de Aarhus<sup>107</sup> e as melhores práticas internacionais, ser de alta qualidade e ser apresentada o máximo possível em termos de direitos humanos.<sup>108</sup> Além disso, o acesso a tal informação pela mídia em particular não deve ser restringido.
90. Abordagens tradicionais para a legislação nacional sobre liberdade de informação declaram o direito do público geral de receber, quando requisitadas, informações *detidas* por autoridades públicas. A Convenção de Aarhus vai além da redação usual das leis de liberdade de informação, exigindo que os Estados compilem relatórios periódicos sobre riscos ambientais, façam sua atualização sistemática e os disponibilizem ao público de forma pró-ativa. Essas medidas devem ajudar populações a se adaptar aos impactos do clima.

#### **Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- Acordos e políticas sobre mudança climática devem promover o papel da informação precisa e atualizada nos processos nacionais e internacionais de tomada de decisão sobre questões de mudança climática. Tal informação deve ser facilmente acessível e apresentada em termos de direitos humanos.
- Acordos sobre mudança climática devem exigir que todos os Estados consagrem e implementem no direito doméstico os princípios de abertura máxima e pró-ativa de informação sobre mudanças climáticas.
- Acordos de mudança climática devem exigir que os Estados:
  - tornem facilmente disponíveis e transparentes as informações sobre mudança climática;
  - disseminem imediatamente e sem atrasos ao público toda informação que possa permitir que o público tome medidas para prevenir ou mitigar os danos advindos de qualquer ameaça da mudança climática, especialmente aquelas iminentes que possam ter severas consequências humanitárias;
  - publiquem em intervalos regulares não maiores que quatro anos um relatório nacional sobre os efeitos do aquecimento global no Estado;
  - encorajem e estimulem positivamente a conscientização pública sobre os impactos da mudança climática com base em dados científicos atualizados e de alta qualidade.
- Acordos de mudança climática devem enfatizar especificamente a importância do livre fluxo de informação, da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa nas respostas à

<sup>107</sup> Artigo 4º (Acesso à Informação Ambiental) e artigo 5º (Coleta e Divulgação de Informação Ambiental), Convenção de Aarhus

<sup>108</sup> Ver, ARTICLE 19, Princípios do Direito do Público a Estar Informado.

mudança climática. Eles devem exortar todos os Estados a assegurar que a imprensa, grupos da sociedade civil e membros do público em geral não tenham impedidos seus esforços de obter acesso à informação sobre questões de mudança climática.

- Acordos sobre mudanças climáticas devem exortar os Estados a respeitar o direito dos informantes e a adotar as medidas necessárias para garantir que informantes sobre questões de mudança climática se beneficiem de proteção legal.

Para a Mídia e Organizações da Sociedade Civil:

- As organizações de mídia e da sociedade civil devem publicizar, usar e averiguar a validade dos dados de mudança climática produzidos pelo Estado e órgãos intergovernamentais por meio do jornalismo investigativo.

#### **4. Protegendo e Promovendo o Livre Fluxo de Informação e os Debates Públicos**

91. Os direitos fundamentais de liberdade de expressão e liberdade de reunião de ativistas do clima e manifestantes precisam ser fortalecidos por meio de acordos internacionais. Manifestações e protestos sobre questões da mudança climática têm uma função fundamental nas respostas nacionais e globais à mudança climática. Enquanto a urgência das respostas à mudança climática ganha ímpeto, ativistas, organizações, manifestantes e defensores de direitos humanos vão insistir legitimamente para ter a oportunidade de expressar suas preocupações. De forma semelhante, cientistas da mudança climática não devem ser impedidos de expressar suas opiniões científicas sobre a mudança climática e os melhores caminhos para lidar com ela.

#### **Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- Acordos de mudança climática devem exortar todos os Estados a proteger plenamente a liberdade de expressão e a liberdade de reunião daqueles trabalhando com questões da mudança climática em qualquer momento, inclusive manifestantes, ativistas, etc.
- Autoridades estatais, especialmente autoridades policiais, devem se abster de pedir e usar poderes ampliados de prisão e detenção para impedir que manifestantes legítimos viajem com o intuito de protestar em seu ou outro país.
- Qualquer dependência a leis de segurança ou antiterroristas para restringir a liberdade de expressão e da liberdade de reunião deve estar estritamente de acordo com os *Princípios de Johannesburgo sobre Segurança Nacional, Liberdade de Expressão e Acesso à Informação*.<sup>109</sup>
- Cientistas – seja trabalhando para governos nacionais, organizações internacionais, organizações não-governamentais, corporações ou independentemente – devem ter seu direito à liberdade de expressão sobre temas da mudança climática efetivamente protegidos. Seus conselhos a governos e organizações internacionais sobre questões da mudança climática não devem ser suprimidos de nenhuma forma.

Para a Mídia e Organizações da Sociedade Civil:

- As organizações da mídia e da sociedade civil devem chamar atenção para, e expor,

<sup>109</sup> ARTICLE 19, The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, novembro de 1996, disponível em <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>

qualquer restrição injustificada aos direitos humanos, em particular os direitos de liberdade de expressão e de liberdade de reunião de manifestantes sobre questões da mudança climática.

- A mídia deve publicizar informações científicas atualizadas e de alta qualidade sobre questões de mudança climática.

## **5. Promovendo a Participação de Grupos Vulneráveis**

92. Marcos legais que facilitam o exercício positivo dos direitos de liberdade de expressão e de liberdade de informação apoiam a participação dos grupos e indivíduos mais afetados pela mudança climática em suas reivindicações por ação sobre os impactos do clima e, dessa forma, ajudando relevantes formuladores de políticas a entender e conhecer essas reivindicações.<sup>110</sup>
93. Os direitos da liberdade de expressão e de informação são cruciais para facilitar debates públicos e criar as condições para o reconhecimento e consentimento do público a respeito de tais políticas e, em última instância, de seu sucesso futuro.
94. A ARTIGO 19 sustenta que a importância de assegurar os direitos da liberdade de expressão e de informação de grupos vulneráveis, em particular grupos indígenas, deve ser diretamente declarada e ampliada em acordos e decisões futuros sobre mudança climática, de forma a fortalecer e refletir grupos vulneráveis como agentes ativos da mudança ao invés de meras vítimas passivas.
95. Também se observa que o cumprimento apropriado dos direitos humanos no âmbito local é especialmente importante dentro dos Estados especificamente vulneráveis aos efeitos da mudança climática, já que isso fortaleceria estratégias de adaptação e mitigação.

### **Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- Acordos e políticas de mudança climática devem espelhar a Convenção de Aarhus ao obrigar Estados a preparar processos de consulta e de tomada de decisão que reconheçam o direito de indivíduos participarem em programas de adaptação e mitigação.
- Acordos de mudança climática devem exigir que:
  - a participação de comunidades locais seja incorporada como um aspecto central das estratégias de mudança climática, inclusive de adaptação e mitigação.
  - sistemas efetivos para garantir que o fluxo de duas mãos da informação de e para comunidades particularmente afetadas pela mudança climática sejam implementados como parte de uma estratégia mais ampla para garantir a participação efetiva.
  - os Estados tenham o dever de assegurar que os direitos da liberdade de expressão e de informação de grupos vulneráveis, em particular povos indígenas, sejam plenamente protegidos em estratégias nacionais e em processos internacionais de tomada de decisão

---

<sup>110</sup> O princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 diz: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ... No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”

sobre questões da mudança climática.

- os Estados forneçam todos os dados e informações relevantes concernentes a grupos vulneráveis e povos indígenas em sua própria língua local.

Para a mídia:

- A mídia local e internacional deve publicizar e noticiar as preocupações sobre a mudança climática específicas de grupos vulneráveis e, em particular, de povos indígenas.
- Códigos profissionais de conduta adotados por jornalistas e organizações de mídia devem espelhar valores-chave de precisão e respeito a populações particularmente vulneráveis aos efeitos da mudança climática.

## **6. Transparência e Prestação de Contas**

96. Sistemas abertos, efetivos e transparentes de prestação de contas são essenciais para a devida implementação de estratégias da mudança climática e a gestão dos fundos necessários para essas estratégias. A natureza e a extensão dos fundos fornecidos (nacional ou internacionalmente) levantam preocupações legítimas em relação à prestação de contas, a boa gestão do dinheiro, os riscos de corrupção e a execução efetiva dos recursos.

### **Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- Órgãos de supervisão independentes devem ser criados para monitorar a distribuição dos fundos, tanto nacionais quanto internacionais, e para responder a reclamações relacionadas a possível corrupção, mal uso ou má gestão dos fundos.
- Medidas efetivas devem ser adotadas para assegurar que comunidades afetadas possam monitorar o envio de fundos de adaptação destinados às suas áreas ou comunidades.
- A mídia não deve ser impedida em seus esforços de noticiar e obter acesso a informações sobre fundos de adaptação e mitigação, inclusive sua extensão e uso.
- Informantes devem gozar de proteção legal, conforme destacado acima.

## **7. A Economia Política da Informação e da Participação**

97. A comunidade internacional precisa lidar com a extensão das disparidades na qualidade das informações científicas sobre mudança climática disponíveis no mundo e com seus impactos no desenvolvimento e implementação de estratégias. Alguns Estados não possuem atualmente a capacidade e os recursos para coletar e analisar informações técnicas e científicas de modo a identificar o impacto da mudança climática, incluindo seu impacto sobre direitos específicos (como alimentação, saúde, água e moradia) e outras vulnerabilidades, particularmente no âmbito local. Até o momento, países em desenvolvimento receberam ajuda mínima dos países desenvolvidos para tal.

### **Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- Acordos de mudança climática devem exigir que Estados desenvolvidos apoiem sistemas de

informação e pesquisa nacionais, regionais e internacionais sob risco, inclusive ajudando governos de países em desenvolvimento a formar programas de monitoramento e difusão no âmbito nacional, onde houver carência e necessidade dos mesmos. As prioridades desses programas devem ser a mensuração e a previsão de variabilidades climáticas, enchentes nacionais e regionais e perigos geofísicos.

- Acordos de mudança climática devem estabelecer o princípio no qual Estados ricos (Estados no Anexo 1) devem apoiar os mais pobres (Estados Não Contidos no Anexo 1) na coleta, análise e difusão da informação nos programas de adaptação, onde tal informação não esteja disponível.
- Os Estados devem financiar pesquisas no sentido de uma transferência devida e significativa de tecnologias e fundos, e essa informação deve ser difundida de forma ampla.

98. As negociações da mudança climática devem se orientar mais em direção ao reconhecimento e retificação das deficiências atuais de participação dos Estados pobres (Países Não Contidos no Anexo 1), particularmente os países menos desenvolvidos, nas políticas de mitigação da mudança climática. Especificamente, países pobres (Países Não Contidos no Anexo 1) devem obter maior voz e capacidade de participar em fóruns que possam produzir decisões que afetem a natureza de sua capacidade de responder às ameaças do clima. Além disso, há a necessidade de empreender pesquisas de longo prazo sobre reformas estruturais dos mecanismos existentes para garantir que não haja qualquer viés contra países em desenvolvimento e menos desenvolvidos em relação ao comércio de emissões.

### **Recomendações**

Para Estados e Órgãos Intergovernamentais:

- A falta ou os limites de participação de Países Não Contidos no Anexo 1 nas negociações de mitigação devem ser revistas, suas causas e impactos avaliados e soluções desenvolvidas. Se necessário, países em desenvolvimento devem receber assistência técnica e recursos para participar desses processos de forma equitativa.
- Propostas para trabalhos relacionados a processos da mudança climática (como a REDD) devem ser transparentes e justas.
- Países desenvolvidos e corporações que desejem comprar créditos REDD devem ser exigidos a oferecer salvaguardas de direitos humanos claras para proteger os interesses de desenvolvimento dos países concernentes.
- Os efeitos de longo prazo do mercado global de carbono sobre os países pobres e a proteção dos direitos humanos devem ser estudados e seus resultados publicados e publicizados.
- O direito do acesso à informação e a liberdade de expressão de povos indígenas devem ser salvaguardados e integrados desde o início a programas e estratégias de mitigação, notavelmente a REDD.



# ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION