

A CATÁSTROFE CLIMÁTICA NO CHIFRE DA ÁFRICA<sup>1</sup>

## CLIMATE CATASTROPHE IN THE HORN OF AFRICA

*Luisa Loio Amenta Moraes Bittencourt*<sup>2</sup>*Sidney Guerra*<sup>3</sup>

**RESUMO:** O Chifre da África é uma região localizada no nordeste do continente africano e há décadas vem sofrendo com guerras e instabilidade política. Com o aumento do aquecimento global, a região começa a sentir as consequências da mudança do clima, trazendo fortes secas e inundações. Esses eventos, cada vez mais recorrentes ao longo dos anos, levam à fome, à perda de moradia da população e ao deslocamento forçado. Tendo em vista a situação catastrófica no Chifre da África, é premente a necessidade de intervenção humanitária nesses países. Agências das Nações Unidas como a Organização Das nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Alto-comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) buscam minimizar e prevenir os efeitos desses eventos climáticos, enquanto mecanismos criados pela Convenção-Quadro (UNFCCC), como o de perdas e danos, estão sendo desenvolvidos e aperfeiçoados para lidar com esses problemas. No entanto, o modo de financiamento dessas instituições faz com que o processo de auxílio seja moroso e incompleto, sendo necessária a criação de outros

---

<sup>1</sup> Recebido em 08/11/2024 e aceito em 16/12/2024.

<sup>2</sup> Atualmente cursando Direito na Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

<sup>3</sup> Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) - Universidade de Coimbra; Visiting Researcher pela Stetson University Law School. Pós-Doutor em Cultura pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea - Universidade Federal do Rio de Janeiro (PACC/UFRJ); Pós-Doutor em Direito - Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP). Doutor e Mestre em Direito (UGF). Realizou Doutorado em Relações Internacionais (Universidade Católica de Córdoba) e atualmente é Doutorando em Meio Ambiente (UERJ). Professor Titular da UFRJ e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (Doutorado e Mestrado) da Faculdade Nacional de Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Professor Permanente do Programa de Pós Graduação em Direito - Universidade Cândido Mendes (PPGD-UCAM) e Professor Visitante do Programa de Pós Graduação em Direito Internacional (Doutorado e Mestrado) na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Convidado de várias Instituições de Estudo Superior no Brasil e no exterior. Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (SBDI). Foi Vice Presidente da Comissão de Educação da Ordem dos Advogados do Brasil - Rio de Janeiro (OAB/RJ). Realizou pesquisas com financiamento de várias agências de fomento, tais como: CNPq, CAPES, MJ/PNUD, FAPERJ, FUNADESP e Fundação Dom Cinha. Detentor do título de pesquisa outorgado pela FAPERJ (Jovem Cientista do Estado do Rio de Janeiro). Além de Advogado, é também formado em Administração de Empresas, e tem pautado sua atuação profissional no campo do Direito Público. Realizou o Curso de Direito Internacional da Academia da Haia e do Comitê Jurídico Interamericano da OEA, tendo se tornado professor do referido Curso no ano de 2019. É ainda consultor jurídico e parecerista, tendo sido Diretor Jurídico e Procurador junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Magé-RJ) e Secretário Municipal de Administração (Duque de Caxias - RJ - janeiro de 2013 a dezembro de 2016). Membro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (SBDI); da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI); da Academia Duquecaxiense de Letras e Artes (ADLA); da Academia Carioca de Direito; do Conselho Nacional de Pesquisa e Ensino em Direito (CONPEDI); da International Studies Association (ISA); da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Editor da INTER - Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ. Coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional e Ambiental (LEPADIA) e do Grupo de Pesquisas em Direito Internacional (GPDI/FND/UFRJ). Coordenador do Observatório de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. É ainda autor de vários livros, além de ter diversos artigos publicados em revistas especializadas, livros em coautoria, periódicos e anais. <http://orcid.org/0000-0002-5309-662X>

mecanismos. É nesse cenário em que o Direito Internacional das Catástrofes pode ser uma ferramenta útil ao Direito Internacional Público. O presente trabalho tem o objetivo de descobrir quais meios a sociedade internacional pode utilizar para mitigar os efeitos das mudanças climáticas na região do Chifre da África. O método escolhido para a realização do artigo foi o hipotético-dedutivo. A técnica utilizada foi a revisão de literatura, reunindo livros e artigos sobre o tema. Conclui-se que a pesquisa ainda precisa evoluir a fim de encontrar soluções para a aplicação efetiva do Direito Internacional das Catástrofes. Será apresentada também sugestões de como a sociedade internacional pode utilizar os mecanismos existentes para uma melhor gestão de eventos catastróficos.

**Palavras-Chave:** Direito Internacional das Catástrofes, Mudanças Climáticas; Chifre da África; Organização das Nações Unidas; Perdas e Danos.

**Abstract:** The Horn of Africa is a region located in the northeast of the African continent and for decades has been suffering with wars and political instability. With the rising of global warming, the region started to feel the consequences of climate change, that brought massive droughts and floodings with it. This events, that each year are more frequent, result in famine, loss of houses and forced displacement. Taking into view the catastrophic situation in the Horn of Africa, it is urgent the necessity of humanitarian intervention in these countries. In one hand, agencies from the United Nations, such as the Food and Agriculture Organization (FAO) and United Nations Refugee Agency (UNHCR) seeks to minimize and prevent the effects of these climate events, in the other hand mechanisms created by the UNFCCC, like the loss and damages one, are being developed and improved to deal with these problems. However, these institutions' financing methods makes the aid procedures slow and incomplete, being necessary the creation of other mechanisms. It is in such scenario that the International Law of Catastrophes can be a useful tool to public international law. The present work aims to find out which means international society employ to mitigate the effects of climate change in the Horn of Africa. The method adopted was the hypothetical-deductive. The technique used was the bibliography, gathering books and articles related to the topic. In its conclusion the article notes that research still needs to evolve to find solutions for the effective application of International Law of Catastrophes. It will also be presented suggestions as how international society may make use of the existing mechanisms for a better management of catastrophic events.

**Keywords:** International Law of Catastrophes; Climate Change; Horn of Africa; United Nations; Loss and Damages.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A catástrofe climática no Chifre da África; 3. O Direito Internacional das Catástrofes; 4. Conclusão.

## 1. INTRODUÇÃO

O Chifre da África é uma região no nordeste do continente africano e que corresponde aos territórios da Somália, Eritreia, Etiópia e Djibouti<sup>4</sup>. Os países dessa região,

---

<sup>4</sup> Muito embora a Etiópia não tenha passado pelo processo de colonização, ela não deixou de ser alvo das agressões e pressões exercidas pelos Estados europeus, principalmente pela Itália, como é possível ver durante as guerras de 1894-1896 e 1935-1941. Já a Eritreia foi fonte de conflito principalmente entre a Itália e a Etiópia no século XIX, passada da jurisdição de um para o outro entre os anos de 1889 e 1993, quando conquistou sua

assim como diversos outros estados do continente, possuem reflexos do passado colonial. A exploração da região perpetrada principalmente por ingleses e italianos deixou um legado de guerras nesses países, ocasionadas principalmente pela divisão étnica orquestrada pelos colonizadores, invenção de etnias e nações e a lealdade cultivada ao longo dos anos aos dominadores europeus. Segundo Kenneth Omeje (MUNENE, 2015, p.123-137), há duas principais razões para os conflitos internos nesses países: a primeira seria de que a ideia de Estado adotada no pós-colonialismo não coincide com a ideia de nação em vários países, já a segunda seria a influência externa de outros países, ocasionada principalmente em razão da região ser rota estratégica de escoamento de navios petroleiros no Mar Vermelho, mas também pela busca de minerais e terras férteis. Desse modo, é possível citar como exemplos de tal instabilidade a guerra entre a Etiópia e a Eritreia, que ocorreu entre os anos de 1998 e 2000<sup>5</sup> e a guerra civil somali, ainda em curso atualmente<sup>6</sup>.

No entanto, para além dos conflitos armados, a região vem sofrendo grandemente com as consequências do aquecimento global. Secas extremas, infestação de pragas e inundações recorrentes provocam quadros extremos de falta de água, insegurança alimentar e a destruição de vilas inteiras (FAO, 2022). No final do ano de 2019, por exemplo, após um grande período de seca, chuvas intensas assolaram o Chifre da África, ocasionadas pelo dipolo do Oceano Índico, um fenômeno acentuado pelas mudanças climáticas. Como consequência, houve enchentes e deslizamentos de terra. Os reflexos dessas chuvas se estenderam até o início do ano de 2020, quando uma enorme nuvem de gafanhotos invadiu a região, devorando plantações e ameaçando a segurança alimentar da população destes países (UNEP, 2020). A reprodução massiva desses insetos pode ser explicada pelo clima mais úmido e quente. Diante dessa situação, as migrações internas e externas vêm aumentando exponencialmente (ACNUR, 2023).

Em razão do cenário catastrófico, agências da ONU como a FAO e a ACNUR, trabalham junto aos governos locais para oferecer maior suporte à população, buscando satisfazer suas necessidades básicas. No entanto, a falta de fundos direcionada a essas causas ainda é um grande problema dessa organização, que depende de doações de

---

independência. Na segunda metade do século XIX, a Somália foi dilacerada entre a Itália, a França e a Inglaterra, havendo também ocupações etíopes. Essas invasões não atendiam aos interesses somalis, bem como lhes retirou a liberdade e independência. Sua independência só se deu no ano de 1960. Por fim, o Djibouti se tornou uma colônia francesa em 1896, só conseguindo sua independência em 1977.

<sup>5</sup> Nesse sentido: AQUINO, Caroline Feire de. O Conflito entre a Etiópia e a Eritreia. Observatório de Conflitos Internacionais, Marília, v. 7, n. 3, p. 1-9, 03 jun. 2020.

<sup>6</sup> Nesse sentido: WATCH, Human Rights. Somalia: events of 2023. 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/somalia>. Acesso em: 21 fev. 2024.

Estados e particulares. De fato, muito embora existam normas que tratem de Direitos Humanos, migração e meio ambiente, não há normas internacionais vinculantes que tratem especificamente sobre catástrofes que possam compelir os Estados a contribuir com a mitigação e gestão de tais eventos. Além disso, muito embora algumas das normas já existentes possam ser utilizadas, sua eficácia é limitada, uma vez que não são capazes de serem utilizadas de forma harmônica e integrada. Nesse cenário, o Direito Internacional das Catástrofes, desenvolvido pelo Professor Sidney Guerra (2021), emerge como uma opção que complementa os esforços já despendidos desses atores de direito internacional, como a criação de um fundo internacional para catástrofes. A criação de uma convenção sobre o tema também seria um modo de garantir a participação dos sujeitos de direito internacional, podendo ser uma tentativa de preencher a lacuna normativa deixada pelas normas internacionais correntes. De fato, o DIC pretende dinamizar os processos de ajuda humanitária a esses países, diminuindo a fragmentação de normas e mecanismos destinados a tratar dos cenários catastróficos.

Desse modo, o presente artigo objetiva expor a catástrofe climática na região do Chifre da África e os mecanismos internacionais de auxílio à essa região. Outrossim, busca verificar como o Direito Internacional das Catástrofes pode ser utilizado pelos atores internacionais nessas situações, objetivando assim, descobrir quais meios a sociedade internacional pode utilizar para mitigar os efeitos das mudanças climáticas na região. O texto será dividido em quatro partes. A primeira é a presente introdução que discorre brevemente sobre o objetivo do texto e sua contribuição ao tema, além de estabelecer a metodologia e a técnica utilizadas. A segunda parte irá descrever a catástrofe na região e expor como a sociedade internacional está contribuindo para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, estudando minuciosamente as ações da ACNUR e da FAO, além de explicitar a criação de mecanismos no âmbito da UNFCCC. A terceira parte estuda como o Direito Internacional das Catástrofes pode ser utilizado pelos atores internacionais em casos de catástrofe, quais são os seus principais desafios e como, na ausência de mecanismos ligados ao DIC, é possível utilizar ferramentas já presentes no cenário internacional para lidar com as consequências das catástrofes climáticas.

## 2. A CATÁSTROFE CLIMÁTICA NO CHIFRE DA ÁFRICA

As atividades antropogênicas vêm intensificando o aquecimento global, gerando riscos em todo o mundo. Segundo o sociólogo Ulrich Beck (BECK, 2011), os riscos atingem toda a sociedade internacional em um fenômeno chamado pelo estudioso de “efeito bumerangue”, no qual os Estados desenvolvidos também se tornam vulneráveis aos riscos e perigos que eles mesmos produzem em busca de lucro e progresso. Contudo, apesar de atingir os países mais desenvolvidos, os riscos reforçam as desigualdades sociais já existentes, uma vez que características políticas, econômicas e sociais desempenham um papel importante na potencialização desses riscos. Desse modo, os ricos, tendo mais estabilidade política, econômica e social, têm mais acesso e capacidade de adquirir a segurança e liberdade em relação aos riscos.

A história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim como as riquezas, ao esquema de classes – mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos embaixo. Assim, os riscos parecem reforçar, e não revogar, a sociedade de classes. (...) Em face disto, os ricos (em termos de renda, poder, educação) podem comprar segurança e liberdade em relação ao risco. (BECK, 2011, p. 41)

De fato, é quando os riscos deixam de ser riscos e se concretizam em catástrofes que é possível ver a realidade das palavras do sociólogo. É possível ver que, ao serem atingidas por eventos catastróficos, os países menos desenvolvidos, como aqueles do Chifre da África, não conseguem, sem alguma ajuda internacional, lidar completamente com os seus efeitos. De fato, como será visto, nem mesmo o auxílio externo é capaz de solucionar totalmente a catástrofe instalada.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) é um órgão ligado às Nações Unidas que tem como objetivo reunir, em publicações anuais, informações científicas, técnicas e socioeconômicas acerca da situação climática aos Estados, para que sejam elaboradas políticas climáticas. De acordo com o relatório publicado em 2023, o aumento de eventos extremos relacionados ao clima, expôs milhares de pessoas a insegurança alimentar e ausência de segurança ao acesso à água, sendo os impactos observados principalmente em localidades e comunidades na África, Ásia, América Central e Sul, pequenas ilhas, países menos desenvolvidos (LDC's) e o Ártico (IPCC, 2023, p.5). Além disso, o documento aponta a destruição de casas e infraestrutura, bem como a perda de propriedades e de rendimentos como consequências econômicas das mudanças climáticas (IPCC, 2023, p.6).

O Chifre da África vem sofrendo nos últimos anos com todos os eventos acima explicitados, gerando uma enorme onda de refugiados que se deslocam tanto para países da própria região, como a Etiópia que recebe milhares de refugiados somalis, quanto para outros, como o Quênia, Uganda e Iêmen (ACNUR, 2023). No total são 4.9 milhões de refugiados e 10.7 milhões de deslocados internos na região do Leste e Chifre da África e dos Grandes Lagos. Diante dessas catástrofes, agências da ONU, como a ACNUR e a FAO buscam auxiliar os governos da região, ajudando os civis vítimas destas catástrofes.

A ACNUR, segundo dados do relatório Global Focus (2022), busca soluções de longo prazo para os refugiados e pessoas deslocadas. No ano de 2022, o órgão buscou reforçar a prevenção e resposta à violência de gênero, proteção infantil, gestão de casos (proteção individualizada para pessoas com maior risco de ter seus direitos fundamentais violados) e maior viabilidade de acesso dos indivíduos à saúde, assistência legal e segurança. A agência também advogou pelo ingresso de refugiados, especialmente aqueles que estão no país por um longo período, no serviço público do país onde estão. A ACNUR também desenvolve parcerias com governos e ONGs para garantir a nutrição, saúde, alimentação, água, saneamento, higiene e abrigos emergenciais e bens essenciais. Além da assistência in situ, o órgão proporciona auxílio financeiro aos refugiados e pessoas deslocadas. No ano de 2022 quase 1.2 milhões de pessoas receberam esse auxílio (ACNUR, 2022, p. 54).

No âmbito das mudanças climáticas, a ACNUR revisou em 2022 suas políticas de preparação e respostas ante emergências, para harmonizar e simplificar a preparação de procedimentos, orientação e ferramentas em casos de emergências de desastres naturais. Além disso, trabalha junto o Centro de Satélites da ONU para a facilitação da análise geoespacial e hidrológica de 30 assentamentos nos 15 países mais afetados por desastres climáticos. Desse modo, busca mitigar os impactos climáticos por meio de assentamentos, abrigos, casas, água, saneamento, higiene e energia climaticamente inteligentes. Foi também desenvolvido em 2021 um Fundo para a proteção de refugiados ambientais, que contou com a quantia de 2 milhões de dólares para 2022 (ACNUR, 2022, p. 147).

Ocorre que a ACNUR depende fortemente da doação de países e instituições privadas para que o seu trabalho seja mantido. Isso faz com que projetos e ações no Chifre da África não fossem implementados ou completamente cumpridos, prejudicando a população local (ACNUR, 2023, p.29). De acordo com o relatório “The implications of underfunding UNHCR’s activities in 2023”, a Etiópia, que recebe refugiados da Somália, Eritreia e Sudão, possui apenas 23% da verba necessária para manter suas atividades na área. A falta de doações faz com que serviços básicos como o de educação, saúde e moradia sejam

severamente afetados, uma vez que são áreas que receberam mais cortes de capital (ACNUR, 2023, p. 47).

Já a Organização das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura (FAO), preocupada com as secas constantes na região e com os preços elevados dos alimentos, lançou em 2022 um plano rápido de resposta e mitigação à seca que ocorreu no Chifre da África, especialmente na Etiópia e na Somália (FAO, 2022). Nesse plano, que tinha a pretensão de durar seis meses, mas que se estendeu por um ano, a organização pretendia arrecadar 129,9 milhões de dólares para que medidas de caráter antecipatório fossem aplicadas, como preservar a subsistência de pastores e pescadores, garantir a produção de leite e do armazenamento das colheitas (FAO, 2022, p.1). Todavia, as doações, que somaram 120 milhões de dólares, não chegaram ao valor esperado, reduzindo o número de pessoas beneficiadas pelas ações da FAO (FAO, 2022, p.1 - 3).

É possível perceber que apesar do trabalho sendo feito pelas agências da ONU sejam importantes, sua efetividade e abrangência são dependentes de doações, uma fonte de renda incerta, sendo difícil o cumprimento de todas as metas previstas. Sendo assim, como é possível mitigar e evitar as catástrofes constantes que decorrem das mudanças climáticas?

Os pequenos países insulares, também extremamente prejudicados pelas mudanças climáticas, sugeriram um fundo de perdas e danos na década de 1990. Muito embora a ideia tenha encontrado oposição na época (ECONOMIST, 2022), conforme os riscos de catástrofes climáticas foram aumentando e se concretizando os Estados começaram a considerar a necessidade de implementação desse mecanismo. Diante disso, temos que os principais marcos associados à concepção de um fundo de perdas e danos são a criação do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM) na COP-19 e a inclusão das perdas e danos no artigo 8 do Acordo de Paris.

Criado durante a COP-19, o Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos é um mecanismo da UNFCCC criado com o objetivo de abordar as perdas e danos associadas às mudanças climáticas, incluindo eventos extremos ou de longa duração, como secas e a elevação do nível do mar, principalmente nos países em desenvolvimento que são vulneráveis aos efeitos da mudança do clima (UNFCCC). Todavia, apesar do reconhecimento da necessidade das perdas e danos, o mecanismo foi colocado sob o Quadro de Adaptação sem que fosse estabelecida uma definição certa de perdas e danos ou um escopo mínimo ou máximo de suas ações. Como consequência houve um problema logístico, uma vez que não havia como calcular o valor do auxílio ou como ele seria fornecido. Esse impasse

persistiu mesmo após o desenvolvimento do plano de trabalho inicial de dois anos, uma vez que não foram desenvolvidas estratégias para solucionar a questão (MACE et al, 2015, p. 203).

Tendo em vista o resultado insatisfatório do mecanismo, os países em desenvolvimento continuaram a reivindicar um maior fortalecimento e independência para ele. A oportunidade encontrada foi a COP-21 e a elaboração do atual Acordo de Paris. As pressões feitas por esses Estados, principalmente pelos pequenos países insulares e pelos países menos desenvolvidos, trouxeram frutos na forma do artigo 8º do novo tratado, cuja redação é a seguinte:

As Partes reconhecem a importância de evitar, minimizar e enfrentar perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de evolução lenta, e o papel do desenvolvimento sustentável na redução do risco de perdas e danos. (ACORDO DE PARIS, 2015)

Muito embora a aplicação desta norma tenha ficado comprometida com a decisão 1/CP.21, cujo texto enuncia que o artigo não poderá ser usado como base para qualquer pedido de compensação ou alegação de responsabilidade, ele ainda trouxe importantes conquistas. Nele, é visível a separação do instituto da adaptação e de perdas e danos, reconhecendo a diferença entre eles e a necessidade de um tratamento diferenciado entre ambos, além disso, ele preserva a continuação da pauta nas discussões climáticas internacionais.

A estrutura do WIM também foi mantida no Acordo de Paris, sendo caracterizada nos artigos 8.2 em diante. Um dos pontos citados no documento e que já haviam sido estudados durante o plano de trabalho inicial de dois anos mencionado, seria a colaboração com outros órgãos regionais que lidam com as catástrofes decorrentes das mudanças climáticas, sendo um exemplo de possível parceria a African Risk Capacity (ARC) (BOECHAT et al, 2021, p.842).

A African Risk Capacity é uma agência especializada da União Africana que tem como seu principal objetivo reduzir o risco de perdas e danos de seus países membros oriundos dos desastres ocasionados pelas mudanças climáticas. Sendo assim, eles analisam os riscos de forma antecipada e ajudam os países a se planejarem e mitigarem os efeitos de uma catástrofe, fazendo planos de contingência e os monitorando, impedindo assim uma crise humanitária. Apesar de aceitar parcerias e doações com outras instituições e países, o financiamento também vem dos próprios Estados-membros que devem pagar taxas anuais para o custeio da agência e continuação de suas atividades, caso contrário, serão aplicadas sanções aos países que tiverem com um atraso de dois anos da sua contribuição.

Desse modo, a colaboração de um órgão com a relevância e alcance global como o Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos faria com que as ações de prevenção e mitigação de catástrofes na África atingissem mais países. Uma vez que, muito embora a agência tenha um sistema de financiamento mais complexo e seguro do que os da FAO e da ACNUR, ainda não tem suficiente verba para ajudar todos os seus países-membros de forma efetiva, como os Estados do Chifre da África, que até pouco tempo nem mesmo membros da ARC eram.

É possível perceber então, que os meios de financiamento utilizados hoje em dia são extremamente falhos, uma vez que são fragmentados. Como consequência, há um atraso no angariamento de recursos e um manuseio ineficaz desses fundos, pois há dificuldade de tratar do problema de forma efetiva e rápida. Nesse sentido, é possível encontrar no Direito Internacional das Catástrofes possíveis respostas para o problema apresentado.

### 3. O DIREITO INTERNACIONAL DAS CATÁSTROFES

As catástrofes são situações que preocupam a sociedade internacional, que por sua vez criam diversas normas para lidar com elas. No entanto, como foi visto, as normas internacionais e a ajuda humanitária para esses acontecimentos são esparsas e desconectadas. É diante deste cenário que surge a necessidade de um Direito Internacional das Catástrofes, no qual se reuniriam todos os mecanismos e legislações sobre o tema, dinamizando, assim, a minimização e prevenção de catástrofes. O professor Sidney Guerra, um dos principais teóricos de DIC, faz essa reflexão no seu livro *Direito Internacional das Catástrofes*:

Situações como estas (cenários de catástrofes) tocam diretamente aspectos que atualmente são regulados pelo direito internacional, como por exemplo, direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento econômico e outros. (...). Porém, por não haver um ramo do direito internacional que trate especificamente de catástrofes, verifica-se que as mesmas apresentam-se de maneira fragmentada, isto é, não estão consagradas como um todo harmônico que seja capaz de impedir/minimizar a mesma (garantia de mecanismos/instrumentos preventivos). (GUERRA, 2021, p.47)

Ainda segundo ele, são primordiais para a resolução do problema três princípios do Direito Internacional Público: o princípio da solidariedade, o da cooperação internacional e o da não indiferença.

O princípio da solidariedade pode ser expresso como o dever que os Estados têm de cooperar e se unir para a manutenção da paz e ordem internacional, sendo mencionado expressamente em diversos documentos internacionais como a Convenção sobre o Direito das Crianças e a Declaração e Programa de Ação de Vienna em 1993. Emer Vattel, jurista suíço do século XVIII, discorreu sobre o princípio, explicitando que “todas as Nações devem trabalhar, dada a ocasião, à conservação das outras e as garantir de uma ruína funesta, desde que ela possa fazê-lo sem que se exponha muito ao perigo” (DE VETTEL, 1775, p.11). Seguindo sua lógica, as Nações que possuem mais recursos devem auxiliar aquelas que, no momento, encontram-se em uma situação precária. Quando observamos o caso da catástrofe no Chifre da África, temos que os principais doadores e contribuidores são países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países pertencentes à União Europeia, como a França. Deixando de lado uma análise dos interesses geopolíticos na região, é possível observar que há a aplicação da solidariedade de alguns Estados perante as catástrofes que ocorreram, muito embora a contribuição ofertada não tenha sido suficiente para a resolução do problema.

O princípio da cooperação internacional garante que os países ajam de maneira integrada de modo a atingirem objetivos comuns em diversas áreas. No caso do Chifre da África, uma futura cooperação entre países poderá vir principalmente dos membros da ARC. No entanto, a ajuda oferecida ainda é incipiente, dada a entrada recente dos Estados afetados na Organização. É possível observar, porém, os efeitos positivos dessa forma de organização em outras partes do continente, como em Burkina Faso, Madagascar, Mali, Mauritânia, Malawi e Zâmbia, totalizando 60 milhões de dólares em ajuda oferecida (AFRICAN RISK CAPACITY, 2022). Esses financiamentos são feitos principalmente pela ARC ltd, uma seguradora mútua híbrida. Desse modo, o sucesso regional da ARC pode ser utilizado como exemplo na criação ou reformulação de novos órgãos ou fundos.

Por fim, o princípio da não indiferença age como um complemento ao da solidariedade, no qual um país, vendo uma situação de catástrofe como uma guerra ou um desastre natural, não se mantém inerte. A posição do Estado que se dispõe a auxiliar o outro também pode ser visto de maneira estratégica, a evitar efeitos colaterais da crise que está tentando mitigar. Um desses efeitos é a enorme quantidade de refugiados que pode atravessar a fronteira dessas nações, como os refugiados somalis para a Etiópia, por exemplo.

Esses três princípios são determinantes para que seja elaborada uma resposta às catástrofes que ocorrem não só no Chifre da África, mas em todo mundo. Duas

materializações desse ideal seriam a criação de uma Convenção relativa ao Direito Internacional das Catástrofes e um Fundo Internacional para Catástrofes.

Convenções são tratados multilaterais que criam normas gerais sobre um determinado assunto. Sendo assim, é necessário que vários países não só a assinem, mas a ratifiquem para que ela comece a valer no âmbito internacional. Por essa razão, a criação de convenções pode ser um desafio, uma vez que os Estados devem estar em comum acordo sobre o texto. É no âmbito climático onde podemos ver com bastante clareza essas dificuldades. Essas diferenças se dão especialmente no âmbito da responsabilidade dos países quando se trata de emissões, como na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o Acordo de Paris e suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), bem como no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Neste princípio, os países desenvolvidos, que são poluidores históricos, deveriam ser aqueles a tomar medidas mais drásticas e ambiciosas para diminuir suas emissões. Obviamente, os países desse grupo não ficaram satisfeitos com essa teoria, argumentando que os maiores poluidores atualmente seriam os Estados emergentes. Essa discordância, aliada a relutância de implementar medidas que desfavoreceriam seu desenvolvimento econômico, fez com que países com alto perfil de emissão, como os EUA, denunciassem o Acordo de Paris.

É possível reconhecer, então, que a criação de uma Convenção sobre catástrofes é a solução ideal, mas não é viável em um curto e médio prazo, dada as dificuldades dos países de entrarem em mútuo acordo, especialmente em um tema tão complexo quanto o presentemente tratado.

Quanto ao Fundo Internacional para Catástrofes, este poderia ser criado no âmbito da Convenção já sugerida ou na esfera de organizações internacionais já existentes, como a ONU. Ter um fundo específico para esses cenários é o ideal para a resolução do problema da morosidade e eficácia da ajuda humanitária. Além disso, ele seria primordial para a prevenção e minimização do problema, como expõe o Professor Sidney Guerra:

Propugna-se que a criação de um fundo próprio para as catástrofes no sentido de que os recursos estejam disponíveis, com o emprego de equipamentos, material, pessoal e tudo o que for necessário para serem utilizados de maneira preventiva, portanto, antes do fato. (GUERRA, 2021, p. 327)

Os programas de ajuda da ACNUR e da FAO, também focam na prevenção de catástrofes, sendo a última responsável pelo estoque de leite e grãos para que seja possível a alimentação da população durante um futuro período de seca na região do Chifre da África (FAO, 2022, p.10). Contudo, como já foi mencionado, o esforço não é suficiente em razão da

falta de recursos financeiros. A criação de um fundo que lide apenas com esses cenários, é fundamental para que o dinheiro investido se concentre em somente um mecanismo, ao invés de vários, o que causa a fragmentação do financiamento e da ajuda.

O Fundo sugerido poderia ser ligado a Convenção sobre o Direito Internacional das Catástrofes ou a uma organização internacional, como a ONU. A primeira opção é atualmente inviável, dada as dificuldades da criação do tratado, o que torna a segunda escolha a mais factível. Nele os Estados poderiam doar a quantia que julgassem adequada. No entanto, a idealização de um fundo onde os Estados fossem compelidos a contribuir com uma quantia anual determinada, nos moldes das contribuições do ARC, seria mais seguro, garantindo uma quantia certa e não oscilante.

As opções oferecidas pelo Direito Internacional das Catástrofes seriam, então, as ideais para tornar a ajuda humanitária e prevenção no caso de catástrofes mais ágil, organizada e eficiente, porém, são mecanismos e institutos que ainda não foram criados ou organizados e, considerando a dificuldade de garantir a cooperação de todos os países, demoraria para serem implementados. Desse modo, dada a premência das ações nesses cenários, é necessário enxergar como as instituições que já estão presentes na sociedade internacional podem ser utilizadas e aperfeiçoadas para tratar desses casos.

O fundo de perdas e danos, por exemplo, seria uma boa ferramenta para lidar com situações catastróficas ligadas às mudanças climáticas, como as que ocorrem no Chifre da África. Criado no âmbito da UNFCCC e feito um acordo para a sua instituição durante a COP-27, é um mecanismo ligado ao principal tratado sobre mudanças climáticas, contando com a adesão de diversos países, incluindo os mais ricos do mundo. No entanto, apesar disso, a questão do financiamento se tornou espinhosa para os estados-membros. Desse modo, as principais controvérsias a serem resolvidas girariam entorno da seguinte pergunta: quem iria pagar, administrar e receber os fundos?

No encontro dos países na COP-28, ocorrida em 2023 foram estabelecidas certas diretrizes de como o Fundo funcionaria, embora muitas discordâncias tenham aparecido. Os países em desenvolvimento, utilizando o argumento das emissões históricas e do princípio do poluidor-pagador, sugeriram que as nações mais ricas deveriam ser as responsáveis pela maior parte do capital a ser doado ao fundo. De maneira igual às discussões passadas pautadas em tais argumentos, como aquelas levadas a cabo em Kyoto no ano de 1997, os países desenvolvidos questionaram e rejeitaram fortemente a ideia, sugerindo que nenhum país deveria ser obrigado a colaborar com o Fundo. A ministra alemã do

desenvolvimento, Svenja Sculze, insistiu nos debates de que as contribuições deveriam vir de todos os países que tenham capacidade para tal:

Germany and the United Arab Emirates are jointly leading the way. At the same time, we are jointly calling on all countries that are willing and able to make contributions of their own to the new fund responding to loss and damage. In this way, we are building bridges between traditional donor countries and new, non-traditional donors. After all, many countries that were still developing countries 30 years ago can now afford shouldering their share of responsibility for global climate-related loss and damage. (HARVEY et al, 2023)

O acordado parece ter se inclinado para as demandas das nações desenvolvidas, uma vez que o Fundo será composto por doações de países e instituições privadas, sem qualquer tipo de obrigatoriedade de pagamento. Contudo, apesar das objeções, foram os países mais ricos que prometeram as primeiras somas destinadas ao Fundo, totalizando 700 milhões de dólares (LAKHANI, 2023).

Quanto a organização e administração, o Banco Mundial foi o escolhido para exercer essa função, sendo que essa decisão será revisada nos próximos 5 anos. De acordo com o projeto de operacionalização dos fundos de perdas e danos, é esperado o diálogo com outros fundos e instituições dentro e fora da UNFCCC que tem como objetivo responder pelas perdas e danos causados pelas mudanças climáticas, como o Fundo Monetário Internacional, o Mecanismo Internacional de Varsóvia, além de fundos multilaterais, como o Fundo Verde para o Clima e o Fundo Global para o Meio Ambiente. Essas colaborações têm um caráter mais informativo, com o objetivo de facilitar integrações de medidas para tratar dos casos de catástrofe, troca de experiências e conhecimento e identificar novas oportunidades de cooperação, coordenação e complementaridade.

O projeto também responde ao questionamento de quem terá direito a receber as quantias disponibilizadas pelo Fundo. Segundo ele, “todos os países que vulneráveis às consequências adversas das mudanças climáticas estarão qualificados a receber os recursos do fundo”, sendo que a alocação de recursos será dinamizada e revisada regularmente. Diante disso, temos que a alocação de recursos terá que levar em consideração certas diretrizes:

- (a) The priorities and needs of developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, while taking into consideration the needs of climate-vulnerable communities;
- (b) Considerations of the scale of impacts of particular climate events relative to the national circumstances, including but not limited to, response capacities of the impacted countries;

- (c) The need to safeguard against the overconcentration of support provided by the Fund in any given country, group of countries or region;
- (d) The best available data and information from entities such as the Intergovernmental Panel on Climate Change and/or pertinent knowledge from Indigenous Peoples and vulnerable communities on exposure and sensitivity to the adverse effects of climate change and on loss and damage, recognizing that such data, information and knowledge may be limited for specific countries and regions;
- (e) Estimates of recovery and reconstruction costs based on data and information from relevant entities, in particular national and/or regional entities, recognizing that such data or information may be limited for specific countries and regions;
- (f) A minimum percentage allocation floor for the least developed countries and small island developing States. (UNFCCC, 2023, p.13)

Nota-se que o Fundo de Perdas e Danos está, aos poucos, dada a sua incipiência, se tornando uma importante ferramenta para a implementação de ações de prevenção e minimização das consequências das catástrofes climáticas. Isso se deve por se encontrar no âmbito de um tratado multilateral importante e de destaque, tendo o condão de reunir vários países para a mesma causa, podendo concentrar, no futuro, a maior parte dos recursos destinados às perdas e danos, diminuindo, assim, o problema da fragmentação. O financiamento, porém, continua sendo baseado em doações, o que não resolve a questão da instabilidade.

No contexto atual, a viabilização da formação de um mecanismo de perdas e danos é uma vitória para os Estados que sofrem com as mudanças climáticas, mas uma derrota para as tentativas de prevenção e mitigação do aquecimento global, sinal de que falhamos em conter um risco há muito anunciado.

#### 4. CONCLUSÃO

As conclusões dessa pesquisa foram obtidas de maneira preliminar, uma vez que, embora tenham sido identificados os diversos meios que a sociedade internacional utiliza para mitigar os efeitos das mudanças climáticas no Chifre da África, esses meios não são suficientes lidar com as catástrofes na região. Desse modo é necessária a criação de outras instituições ou maneiras de auxílio, que deverão ser desenvolvidas com maior aprofundamento em estudos futuros.

De acordo com o pesquisado, é notório o estado catastrófico no qual o Chifre da África se encontra. A sociedade internacional se mobiliza por meio de órgãos ligados à ONU, como a ACNUR ou a FAO, ou até mesmo por meio de mecanismos regionais como o

ARC. No âmbito dos tratados climáticos, temos pequenos passos na direção das perdas e danos, na forma do Mecanismo Internacional de Varsóvia e o artigo 8º no Acordo de Paris. No entanto, é possível concluir que a fragmentação das agências e órgãos encarregados de conter essas catástrofes ocasiona uma maior morosidade e, como consequência, menor eficácia das ações levadas a cabo por essas instituições. Fazendo-se necessária a criação de mecanismos mais centralizados e especializados em catástrofes.

O Direito Internacional das Catástrofes se coloca como uma opção ideal diante da problemática apresentada, podendo ser materializado por meio de uma Convenção ou um Fundo Internacional destinado a esses cenários. Contudo, a falta de cooperação de alguns países poderia prejudicar o funcionamento desses mecanismos. Desse modo, enquanto o DIC evolui e encontra respostas para seus impasses, se sugere a escolha e o aperfeiçoamento de uma instituição já existente e estruturada, como o fundo para perdas e danos presente no âmbito da UNFCCC, enquanto o DIC se desenvolve e cresce no meio internacional.

## BIBLIOGRAFIA

ACORDO de Paris. 2015. Disponível em: [D9073 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em: 24 fev. 2024

AFRICAN Risk Capacity Group. Disponível em: <https://www.arc.int/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

AFRICAN RISK CAPACITY (South Africa). *Integrated Annual Report 2022*. Johannesburg, 2022. Disponível em: <https://www.arc.int/arc-limited>. Acesso em: 21 fev. 2024.

AGREEMENT for the establishment of the african capacity risk (ARC) agency. 23 novembro 2012. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/agreement-establishment-african-risk-capacity-arc-agency>. Acesso em 22 fev. 2024.

AQUINO, Caroline Feire de. *O Conflito entre a Etiópia e a Eritreia*. Observatório de Conflitos Internacionais, Marília, v. 7, n. 3, p. 1-9, 03 jun. 2020.

BECK, Ulrich. *No vulcão civilizatório: os contornos da sociedade de risco*. In: BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. Cap. 1. p. 21-61.

BOECHAT, Livia Preti; RIBEIRO, Wagner Costa. *O Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos: uma análise de seu primeiro ciclo*. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, [S.L.], v. 58, p. 830-849, 14 dez. 2021. Universidade Federal do Parana. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v58i0.73444>.

CALVIN, Katherine; DASGUPTA, Dipak; KRINNER, Gerhard; MUKHERJI, Aditi; THORNE, Peter W.; TRISOS, Christopher; ROMERO, José; ALDUNCE, Paulina; BARRET, Ko; BLANCO, Gabriel. *IPCC, 2023: climate change 2023*. *Ipcc, 2023: Climate Change 2023*, [S.L.], p. 1-34, 25 jul. 2023. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). <http://dx.doi.org/10.59327/ipcc/ar6-9789291691647.001>.

DE VATTEL, Emer. *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle: appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*. chez E. van Harrevelt, 1775.

ECONOMIST, The. *What is climate “loss and damage”?: poor countries want compensation for the impacts of climate change*. cop27, in november, forced the issue. 2022. Disponível em: [https://www.economist.com/the-economist-explains/2022/10/03/what-is-climate-loss-and-damage?ppccampaignID=&ppcadID=&ppcgclid=&utm\\_medium=cpc.adword.pd&utm\\_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm\\_campaign=a.22brand\\_pmax&utm\\_content=conversion.direct-response.anonymous&gad\\_source=1&gclid=CjwKCAiA29auBhBxEiwAnKcSqoP6wbr5JNETaNYfFPlMeNdYKqrnNOWyp2hqYfHCXLZpvDCE4sgwsBoCBpsQAvD\\_BwE&gclsrc=aw.ds](https://www.economist.com/the-economist-explains/2022/10/03/what-is-climate-loss-and-damage?ppccampaignID=&ppcadID=&ppcgclid=&utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_source=1&gclid=CjwKCAiA29auBhBxEiwAnKcSqoP6wbr5JNETaNYfFPlMeNdYKqrnNOWyp2hqYfHCXLZpvDCE4sgwsBoCBpsQAvD_BwE&gclsrc=aw.ds). Acesso em: 21 fev. 2024.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Drought in the Horn of Africa: progress report on the rapid response and mitigation plan to avert a humanitarian catastrophe*. Rome, January-June 2022. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publication/drought-horn-africa-rapid-response-and-mitigation-plan-avert-humanitarian-catastrophe>. Acesso em: 21 fev. 2024.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Drought in the Horn of Africa: progress report on the rapid response and mitigation plan to avert a humanitarian catastrophe.** Rome, January-December 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc4218en>. Acesso em: 21 fev. 2024.

GUERRA, S. **Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes.** Cadernos de Direito Actual, [S. l.], n. 8, p. 331-346, 2017.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional das Catástrofes.** Curitiba: Instituto Memória, 2021. 386 p.

HARVEY, Fiona; LAKHANI, Nina. **Agreement on loss and damage deal reached on first day of Cop28 talks.** The Guardian. Dubai, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/amp.theguardian.com/environment/2023/nov/30/agreement-on-loss-and-damage-deal-expected-on-first-day-of-cop28-talks>. Acesso em: 10 mar. 2024.

LAKHANI, Nina. **\$700m pledged to loss and damage fund at Cop28 covers less than 0.2% needed.** The Guardian. Dubai, 06 dez. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/amp.theguardian.com/environment/2023/dec/06/700m-pledged-to-loss-and-damage-fund-cop28-covers-less-than-02-percent-needed>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MACE, M.J.; VERHEYEN, Roda. **Loss, Damage and Responsibility after COP21: all options open for the paris agreement.** Review Of European, Comparative & International Environmental Law, [S.L.], v. 25, n. 2, p. 197-214, jul. 2016. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/reel.12172>.

MUNENE, Macharia. **Conflicts and postcolonial identities in east/the horn of Africa.** The crises of postcoloniality in Africa, p. 123-137, 2015.

NATIONS, United. **UN and partners seek \$7 billion to prevent catastrophe in the Horn of Africa.** 2023. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136977>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ONU. **Chifre da África precisa de US\$ 138 milhões com urgência para evitar crise alimentar**: FAO explica que região vem sofrendo com invasão de gafanhotos e com a pandemia; terceiro ano consecutivo de pouca chuva ameaça produção agrícola; 1,5 milhão de moradores de áreas rurais precisam receber assistência. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1776702>. Acesso em: 21 fev. 2024.

ONU. **Seis coisas que você deve saber sobre o Fundo de Perdas e Danos do Clima**: anunciado na conclusão da conferência da onu sobre mudança climática, cop27, no Egito, iniciativa ocorre após décadas de pressão de países em desenvolvimento e vulneráveis à urgência climática; fundo deve fornecer assistência financeira às nações mais impactadas pelos efeitos do clima. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/12/1806152>. Acesso em: 21 fev. 2024.

PADDISON, Laura. **Catastrophic drought that's pushed millions into crisis made 100 times more likely by climate change, analysis finds**. 2023. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2023/04/27/africa/drought-horn-of-africa-climate-change-intl/index.html>. Acesso em: 24 nov. 2023.

PÖRTNER, Hans-Otto et al. **Technical Summary. Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation And Vulnerability**, [S.L.], p. 37-118, 22 jun. 2023. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781009325844.002>.

UNHCR. **A threat to lives, dignity and hope: the implications of underfunding UNHCR activities in 2023**. Geneva, 2023. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/underfunded-report-implications-underfunding-unhcr%E2%80%99s-activities>. Acesso em: 21 fev. 2024.

UNHCR. **Global Report 2022**. Geneva, 2022. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/global-report-2022>. Acesso em: 21 fev. 2024.

UNHCR. **Horn of Africa drought emergency**. 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/emergencies/horn-africa-drought-emergency>. Acesso em: 24 nov. 2023.

UNHCR. **Somalia Refugee Crisis Explained**. 2023. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/news/somalia-refugee-crisis-explained/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

UNFCCC. **Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM)**. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>. Acesso em: 24 fev. 2024.

UNFCCC. **Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA**. 2023. Disponível em: [cop28\\_auv\\_8g\\_ind.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/2023/11/cop28_auv_8g_ind.pdf) (unfccc.int). Acesso em: 25 fev. 2024.

