

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL POR MEIO DOS REGIMES DE PREVENÇÃO E RESPOSTA DE DESASTRES NATURAIS: A EFETIVAÇÃO DO DIREITO POR MEIO DA GOVERNANÇA

INTERNATIONAL COOPERATION THROUGH NATURAL DISASTER PREVENTION AND RESPONSE REGIMES: THE EFFECTIVENESS OF LAW BY GOVERNANCE

*José Alberto Antunes de Miranda*¹

Universidade La Salle/RS

*Andressa Pimentel Pastori*²

Universidade La Salle/RS

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade do conjunto normativo no cenário internacional no que diz respeito a prevenção e resposta dos desastres naturais. Para que isso seja alcançado, primeiramente foi contextualizado a temática dos desastres naturais, conceituando-os para logo a seguir examinar os regimes existentes e sua efetividade. O estudo realizado é de natureza qualitativa descritiva, desenvolvido por meio de consultas documentais e bibliográficas, percorrendo as mais importantes fontes extraídas das principais Organizações Internacionais envolvidas. Foram levantadas as principais convenções e reuniões sobre meio ambiente, seus históricos e seus resultados. Conclui-se que tais conjuntos normativos são efetivos, porém não existe uma autoridade supranacional que demande a obrigatoriedade deles, não sendo possível assim extrair o melhor resultado dos regimes existentes.

Palavras-chave

Cooperação internacional. Direito internacional. Desastres naturais. Governança global. Resiliência.

¹ Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Professor da Universidade La Salle, Canoas/RS

² Graduanda em Relações Internacionais, Universidade La Salle, Canoas/RS

Abstract

This article aims to analyze the effectiveness of the normative set in the international scenario regarding the prevention and response of natural disasters. For this to be achieved, the theme of natural disasters was first contextualized, conceptualizing them and then examining the existing regimes and their effectiveness. The study was qualitative descriptive, developed through documentary and bibliographic queries, traversing the most important sources extracted from the main International Organizations involved. The main conventions and meetings on the environment, their history and results were drawn up. It is concluded that such normative assemblies are effective, but as there is no supranational authority that demands their obligation, it is not possible to obtain the best result from the existing regimes.

Keywords

Global governance. International cooperation. International law. Natural disasters. Resilience.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos se observa o aumento significativo dos desastres naturais ao redor do mundo. Noticiários e jornais do mundo inteiro estão presenciando tais fatos e compartilhando com a população. Sem um padrão pré estabelecido em relação a tipo de desastre e localidade que o desastre ocorreu, o combate a recorrência desses eventos, isto é, a prevenção e a resposta em caso de desastres naturais, são hoje um desafio enfrentado pelos atores do cenário internacional.

Esses organismos permitem importantes debates sobre a relevância da prevenção e resposta aos desastres naturais. Entretanto, esse assunto é relativamente novo, e vem sendo tratado como um dos temas das grandes conferências internacionais sobre clima e meio ambiente. Não tendo uma agenda própria, acaba ocupando-se de fazer o melhor possível no que for relativo ao debate preventivo e resposivo. Tais encontros já geraram alguns produtos como Tratados Internacionais, que foram ratificados por diversos Estados. O objetivo desse artigo é entender se tais conjuntos normativos, consequências desses encontros, são de fato efetivos quando internalizados pelos Estados-Membros. Para o alcance desses objetivos será necessário analisar a história de tais reuniões, seus resultados e consequências. Antes disso, faz-se-a necessário

esclarer ao leitor a contextualização dos desastres naturais ao redor do mundo.

2 OS DESASTRES NATURAIS NO MUNDO

A prevenção de desastres naturais vem sendo foco principal para as Organizações Internacionais que trabalham com o tema, como a *World Meteorological Organization*³ – WMO. Segundo a WMO (2017) “todos os anos, os desastres relacionados a perigos meteorológicos, hidrológicos e climáticos causam perda significativa de vidas e retrocedem o desenvolvimento econômico e social por anos, senão décadas”.⁴ Se notarmos os últimos 17 anos (vide Tabela 1), tivemos desastres naturais dos mais diversos tipos que combinados com problemas estruturais dos Estados podem agravar as perdas econômicas e sociais.

³ A *World Meteorological Organization* ou Organização Meteorológica Mundial é uma organização internacional do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) especializada no comportamento da atmosfera da Terra, da interação da Terra com os oceanos, com o tempo e o clima, e a distribuição dos recursos híbridos. Disponível em: <https://public.wmo.int/en>

⁴ Tradução de “Every year, disasters related to meteorological, hydrological and climate hazards cause significant loss of life, and set back economic and social development by years, if not decades.” Disponível em: https://www.wmo.int/pages/prog/drr/index_en.html.

Tabela 1 – Os maiores desastres naturais dos últimos 17 anos

Nome Popular	Tipo de desastre	Número total de mortes	Número total de afetados	Total de danos em bilhão de US
Terremoto Gujarat	Terremoto	19,727	6,321,812	2.6
Inundações de Dresden	Inundações	27	4,200,000	11.6
Onda de calor Europeia	Calor extremo	35,118	Não reportado	Não reportado
Terremoto Bam	Terremoto	26,796	267,628	0.5
Tsunami Sul Asiático	Terretomo e tsunami	226,408	2,321,700	9.2
Inundações de Mumbai	Inundações	1,200	20,000,055	3.3
Furacão Katrina	Ciclone tropical	1,836	500,000	125
Terremoto Kashmira	Terremoto	73,338	5,128,000	5.2
Terremoto Java	Terremoto	6,234	3,177,923	3.1
Ciclone Nargis	Ciclone tropical	138,366	2,420,000	10
Terremoto de Sichuan	Terremoto	62,664	45,976,596	85
Terremoto do Haiti	Terremoto	222,570	3,400,000	Não reportado
Chuvvas no Rio de Janeiro	Temporal	905	33,717	0.24
Terremoto e Tsunami Tohoku	Terretomo e tsunami	15,894	250,000	Não reportado
Furacão Sandy	Furacão	233	8,000,000	68
Terremoto do Nepal	Terremoto	8,856	5,600,000	78
Rompimento da barragem em Mariana	Rompimento da barragem	18	500,000	0.03
Terremoto do Chile	Terremoto	795	400,000	30
Tufão Hayian	Tufão	10,000	600,000	8.2
Furacão Harvey	Furacão	47	200,000	108
	TOTAL:	851,032	109,297,431	548

Fonte: autoria própria, 2017.

Dentre os desastres apontados acima, notamos que a relação de pessoas afetadas com número de pessoas mortas em média é 1 para 128. A cada 128 pessoas afetadas, em média 1 pessoa acaba morrendo, sendo 1,2% da nossa amostra. De acordo com o *The Emergency Events Database (EM-DAT)*⁵, no mesmo alcance da tabela acima temos a soma em 7,291 desastres naturais, sendo um total de 1,29 milhões mortes e de 3,78 bilhões de pessoas afetadas. Com os novos dados da EM-DAT, nossa relação de 1 para 128 se torna em 1 a cada 2907 pessoas, reduzindo a relação vítimas-mortes, mas aumentando o percentual de mortes de 1,2 para 7%.

Dentre a amostra dos 20 principais desastres dos entre 2000 e 2017, conforme tabela citada anteriormente, foram contabilizados aproximadamente US\$ 548 bilhões em danos aos países afetados. De acordo com a *International Federation of Red*

⁵ O EM-DAT é um banco de dados do centro de estudos da Universite catholique de Louvain (UCL). Disponível em: www.emdat.be.

*Cross and Red Crescent Societies*⁶ (2015), o gasto médio anual de todos desastres naturais no período de 2000 a 2010 foi contabilizado entre 250 a 300 bilhões de dólares.

Mas afinal, o que são desastres naturais? A Estratégia Internacional de Redução de Desastres (UNISDR, 2015) define desastre como “uma séria ruptura no funcionamento de uma comunidade ou sociedade causando perdas humanas, materiais, econômicas e ambientais em larga escala, que excedem a habilidade da comunidade ou sociedade afetada de suportar tais perdas utilizando seus próprios recursos”. A UNISDR surgiu em um contexto de aumento do número da população mundial sendo afetada por desastres naturais, e também com o conhecimento de movimentos governamentais tanto no oferecimento de ajuda, quanto na necessidade dessa ajuda internacional (UNISDR, 2015). Assim como muitas Organizações Internacionais, para analisarmos a história da UNISDR é necessário entender os pontos cruciais que levaram à sua criação (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Na Assembleia Geral da ONU (GA/UN) de 1962 foram trazidas pela primeira vez questões de cooperação em caso de desastres ambientais. O caso tratado na época foi o terremoto no Iran, que deixou mais de 12 mil mortos. Como resultado da GA/UN, foi criada a resolução 1753 que tratava de um protocolo de resposta a esse evento, e como procederia a cooperação internacional, sendo acionadas algumas Organizações Internacionais (OIs), como a *World Food Organization*⁷. Até 1970 os assuntos trazidos nas GA/UN eram

⁶ IFRC ou Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho em português é a maior rede de ajuda humanitária e trabalha voluntariamente para levar ajuda médica nos países afetados por desastres, dos mais diversos tipos. Disponível em: <http://www.ifrc.org/en/who-we-are/>

⁷ A *World Food Organization* ou Organização mundial da Alimentação é uma organização internacional que faz parte do programa das Nações Unidas e foi

sob eventos específicos, não sendo formalizados nenhum tipo de protocolo geral no sentido de cooperação pós desastres naturais. Em 1970 se começou a falar de “assistência em casos de desastres naturais”. A resolução 2717/1970 trouxe medidas ratificadas pelo Secretário Geral em relação às recomendações preventivas aos desastres, sendo no planejamento internacional em diversos níveis, quanto na aplicabilidade tecnológica no sentido de redução e prevenção de desastres (UNISDR, 2014).

A partir de 1971 conseguimos ver um desenho mais detalhado do que futuramente seria a UNISDR. O primeiro passo foi a criação do *United Nation Disaster Relief Office* (UNDRO), que funcionaria como um escritório de auxílio às nações no sentido de estudar, levantar ameaças, promoção da esperança, entre outros atributos. Esse escritório foi se consolidando durante duas décadas auxiliando em uma redução considerável no número de desastres naturais. Os anos entre 1990 e 1999 foram marcados como a Década Internacional de Redução de Desastres (UNISDR, 2014).

A *World Conference on Natural Disaster Reduction*⁸ aconteceu em maio de 1994 em Yokohama, reunindo diversos países justamente para pensar em como mitigar riscos, prever ameaças,

criada em 1961. A WFO teve um grande papel no Iran após o terremoto que atingiu a região de Buin Zara. Esse terremoto foi quatro meses após a criação da OI, mas foi de grande ajuda na coleta e distribuição de alimentos para toda região afetada. Naquele período eram doados algumas centenas de toneladas de alimentos para assistência (1.500 toneladas métricas de trigo, 270 toneladas de açúcar e 27 toneladas de chá) e em 1984 já falávamos em milhões – vide, por exemplo, o problema da fome na Etiópia que foram dados mais de 2 milhões de toneladas de alimento. Ano após ano a WFO vem trabalhando para o combate da fome e assistência em catástrofes. Disponível em: <http://www1.wfp.org/>.

⁸ A *World Conference on Natural Disaster Reduction* ou Conferência Mundial de Redução de Desastres Naturais é a principal conferência dos Estados dentro da UNISDR. Nela são discutidos os focos dos próximos anos e ações a serem tomadas pelos Estados-Membros. Disponível em: <https://www.unisdr.org/we/coordinate/wcdr>.

e preparar planos de contingência. No final de 1999, com o fim da chamada Década Internacional de Redução de Desastres, e a apuração dos resultados das medidas previamente adotadas, foi criada a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres. O novo foco seria avaliar desastres e as vulnerabilidades dos países, tentando agir proativamente diante desses eventos (UNISDR, 2014).

A última vez que os assuntos ambientais no sentido de redução de desastres foram tratados dentro da GA/UN foi em 2012. A importância de redução de desastres foi inserida dentro do RIO+20⁹, além de outras questões como combate à pobreza e promoção da inserção social, gestão de distribuição de água, entre outras iniciativas. O foco passou a ser em construir resiliência entre as nações, no sentido de fortalecer a rede de cooperação e também na sustentabilidade como chave na redução de desastres naturais (UNISDR, 2014).¹⁰

Os desastres híbridos ou mistos são os que “ocorrem quando ações e omissões humanas contribuem para complicar, agravar e

⁹ O RIO+20, ou Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (CNUDN) foi uma conferência realizada em 2012 na cidade do Rio de Janeiro com objetivo de atualização de estratégias de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas. O “+20” significa que foram passados 20 anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

¹⁰ É importante ressaltar que desastres podem ser humanos/antropogênicos, ou híbridos/mistos e naturais (FELDMANN, 2016). Os desastres humanos ou antropogênicos, são gerados através de ações ou omissões humanas. O impacto é de longo prazo de desenvolvimento, crescimento populacional e opções políticas, econômicas e sociais (JAGER, 2010). É o impacto direto do ser humano na natureza. Além disso, desastres humanos de origem social podem gerar desequilíbrios: um exemplo é a fome e desnutrição. Também existem desastres com origem biológica, que são causadas por deficiências em órgãos promotores da saúde, como epidemias de doenças, tais como cólera, SIDA/AIDS, malária, entre outros.

intensificar desastres naturais” (FELDMANN, 2016, p. 42). São desastres que ocorrem de forma natural, mas que o dano só é sentido pela presença da ação humana em determinados locais. Alguns exemplos desses desastres são o efeito-estufa, redução da camada de ozônio, chuva-ácida, intensificação da poluição do ar, entre outros. Nesses desastres não é possível determinar uma prevalência entre desastres humanos ou naturais, justamente por ele ser uma fusão dos dois. Eles são justificados como desastres mais pelos seus resultados do que pelas causas em si.

Por último, os desastres naturais se definem como emanados de origem natural, causando mudanças climáticas. Alguns exemplos são o degelo das geleiras, aumento do nível do mar, aumento de chuvas, secas, entre outros. Esses desastres atuam de forma independente da ação humana, e são produzidos por desequilíbrio ou fenômenos da natureza. Os desastres naturais podem ser de origem sideral, ou seja, impacto de corpos siderais no espaço; relacionados com a geodinâmica terrestre, que são tornados, vendavais, secas; ou geodinâmica terrestre interna, como vulcanismo, tectonismo, terremotos, tsunami, deslizamento, etc.

Gráfico 1 - tipos de desastres naturais dos maiores desastres dos últimos 17 anos

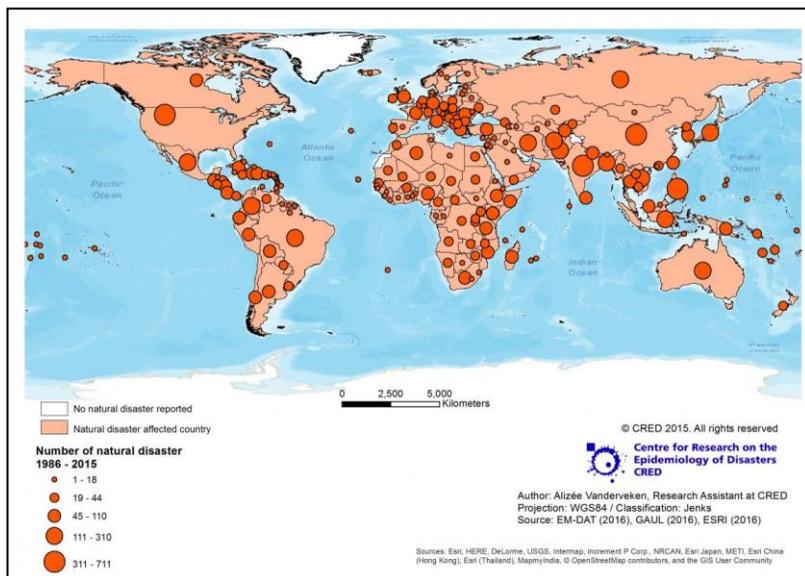


Fonte: autoria própria, 2017.

De acordo com o gráfico acima podemos observar que houveram mais de 850 mil mortes e mais de 109 milhões de indivíduos afetados. Nessa mesma amostra, conforme Gráfico 1, cerca de 40% dos desastres são do tipo terremoto, sendo terremotos seguidos por tsunamis 10%. Ou seja, metade dos maiores desastres naturais dos últimos 17 anos foram causados por movimentos sísmicos. Quando filtramos nossa análise para o número de mortes por terremoto ou terremoto e tsunami, observamos cerca de 663 mil pessoas que morreram por causa sísmica, cerca de 78% das mortes de nossa amostra, e 66% dos afetados também foram por eventos sísmicos.

O mapa abaixo (Figura 1), retirado do banco de dados do *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED)¹¹ mostra o número de desastres naturais ocorridos entre 1986 e 2015, por região e intensidade.

Figura 1 - Mapa 1: número de desastres naturais no mundo de 1986-2015



Fonte: CRED, 2017.

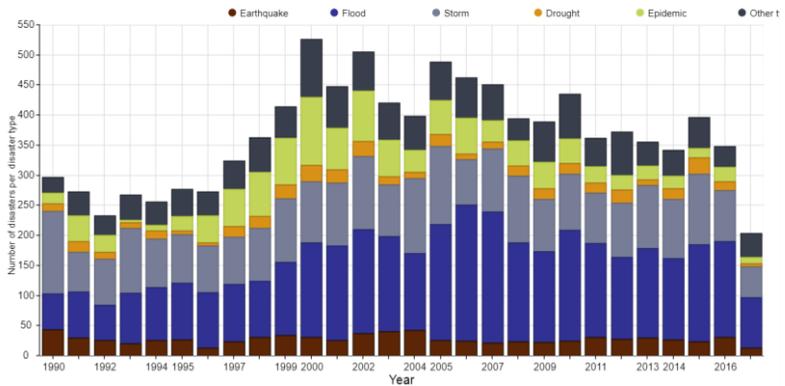
Interessante notar que não somente as regiões sob placas tectônicas estão marcadas, mas sim grande parte dos países, isso porque, como vimos, os desastres podem ser dos mais diversos tipos, como enchentes, deslizamentos, secas e ondas de calor.

¹¹ O CRED é um centro de pesquisa de desastres naturais que analisa, acompanha e verifica as principais tendências e dados relativos aos desastres naturais do mundo inteiro. Disponível em: <http://www.cred.be/>

Em poucos países é possível notar que tais desastres não acontecem.

Para as figuras abaixo o alcance selecionado foi de 1990-2017.

Figura 2 - Número total de desastres naturais de 1990-2017 por tipo

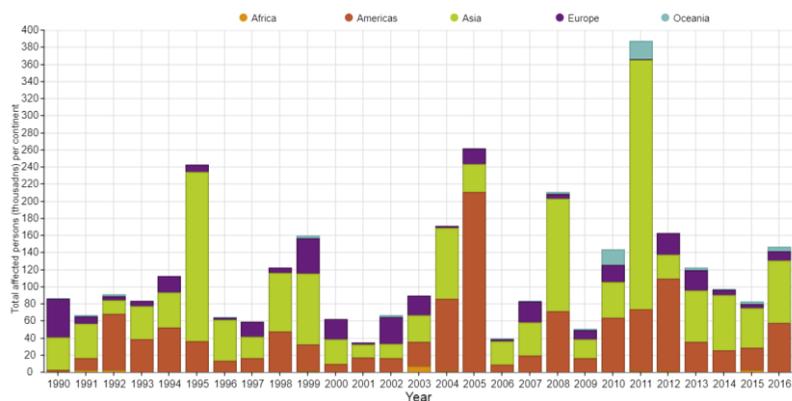


Source: EM-DAT The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium

Fonte: CRED, 2017.

Na figura 2 é possível notar o número total de desastres naturais diferenciado por tipo nesse período. Interessante notar que, depois da virada do milênio, o número de desastres aumentou significativamente. Em maior parcela, isso se justifica pelo aumento do número de desastres identificados como enchentes.

Figura 3 - Número total de pessoas afetadas por desastres naturais de 1990-2017 por região

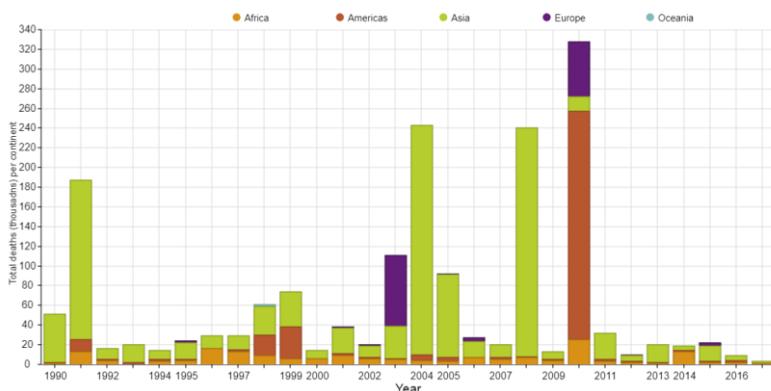


Source: EM-DAT: The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED. D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium

Fonte: CRED, 2017.

Na figura 3 temos o número de pessoas afetadas por esses desastres por região, tendo qualquer tipo de participação, como lesões, morte, perda de bens, perda de parentes, entre outros. Notemos os três maiores picos deste gráfico. Primeiro temos em 1995 o furacão Kobe na Ásia, deixando mais de 240 mil pessoas atingidas. Segundo pico em 2005, chegando aos 260 mil atingidos, e grande parcela pelo furacão Katrina. Por fim, 2011 na Ásia, o terremoto e tsunami Tohoku, totalizando mais de 380 mil pessoas atingidas. Isso quer dizer que um único desastre, em grande intensidade de devastação consegue mudar as tendências históricas dos desastres naturais, e por isso é importante falarmos em prevenção.

Figura 4 - Número total de mortos por desastres naturais de 1990-2017 por região



Source: EM-DAT The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium

Fonte: CRED, 2017.

Já na figura 4 temos o número total de mortes nesse período. Notemos a relação direta entre o gráfico anterior o gráfico abaixo. O gráfico abaixo não traduz uma relação direta no que diz respeito aos três principais eventos do gráfico anterior. Se notarmos em 2010, por exemplo, as Américas tiveram o maior número de mortes, devido ao terremoto do Haiti, que foi mais letal que o terremoto e tsunami Tohoku, por exemplo. Da mesma forma que em 2004 o Tsunami Sul Asiático ocasionou em mais vítimas fatais do que vítimas no geral. Esses dados seguem reforçando a real necessidade da prevenção dos desastres naturais, e mais, como isso representa um problema na segurança estatal.

Segundo a UNISDR (2013), entre 2000 e 2010, foi observado o maior número de desastres naturais como secas, atividades sísmicas, epidemia, movimento da massa seca e úmida, e erupção de vulcões. O total de mortes nesse período foi de 1.2.

Como percebido, cada vez são maiores as mudanças climáticas e a forma que elas impactam severamente no mundo atualmente. Segundo *The Intergovernmental Panel on Climate Change*¹² (IPCC), o aquecimento global atual está em 1.5 graus celcius (IPCC, 2017), podendo chegar a 2.0 graus em 2100 (IPCC, 2014). Conforme a temperatura global aumenta, aumenta também o nível do mar. Se o cenário não mudar, o nível do mar aumentará entre 0.4 e 2 metros (IPCC, 2014). Isso significa que zonas costeiras com menos de 10 metros podem deixar de existir até 2100¹³.

Além disso, “a tendência que mais preocupa os atores humanitários é que o clima não mude sozinho, mas aumente com as múltiplas interações com a urbanização, o deslocamento e os conflitos humanos”¹⁴ (UNISDR, 2017). Segundo (CAMPBELL et al., 2013, p. 133) os principais desafios a enfrentar com as mudanças climáticas são o uso e disponibilidade de água potável e a deterioração da camada de ozônio. De 1950 a 1990 foi triplicado o uso de água potável, sendo que apenas 2.5% da água do planeta é potável. A expectativa é aumentar a população mundial para 9 bilhões em 2054, e atualmente um terço da população vive em regiões de seca, podendo aumentar esse número para dois terços em 2025.

¹² *The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* é um corpo internacional que avalia a ciência relacionada às mudanças climáticas. Disponível em: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf.

¹³ Um exemplo do impacto do aumento do nível do mar em função ao desaparecimento das ilhas e territórios costeiros seria as Ilhas Maldivas, que em 2004 foram afetadas pelo Tsunami Sul Asiático. Mesmo o número de mortes sendo menor de 100, o impacto foi devastador: 25% das ilhas inabitadas foram devastadas ou destruídas. 10% foram completamente destruídas, 14% das ilhas precisaram ser evacuadas, e as perdas monetárias totais chegaram em U\$ 472 milhões – cerca de 62% do PIB do país. Disponível em: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/52253>.

¹⁴ Tradução de “*The most recognized trend of concern is that of climate change; and it is not climate change alone but its multiple interactions with urbanization, displacement and conflict that worries humanitarian actors most*”. Disponível em: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/52253>.

A principal preocupação sobre a camada de ozônio é uma análise falha do curso de ação dos Estados (ARMSTRONG, et al., 2012, p. 281) isto é, Estados que não deixam a desejar em relação ao cumprimento efetivo da política e economia internacional no que diz respeito a preservação da camada de ozônio. A grande resposta desses autores para a efetiva prevenção e resposta aos desastres naturais e problemas climáticos é o fortalecimento da rede internacional, através de cooperação. Na sessão abaixo nos aprofundaremos nesse conceito.

3 GOVERNANÇA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ANTE OS DESASTRES NATURAIS

A Cooperação Internacional é um instrumento de desenvolvimento, manutenção e reestruturação que os países utilizam para manter objetivos, que podem ser a prática de paz, a segurança internacional, e/ou o progresso econômico e social dos povos (ONU BRASIL, 2017).

A cooperação internacional é praticada não somente por agentes estatais, mas também por Organizações Internacionais. Segundo Herz e Hoffmann (2004, p.17), as Organizações Internacionais (OIs), sendo elas subdivididas por Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG) e Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGI), são mecanismos de estabilização no sistema internacional, sendo a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional. Essas organizações correspondem, em certa medida, à governança global, auxiliando os Estados em determinados assuntos.

A rede de organizações internacionais faz parte de um conjunto maior de instituições que garantem uma certa medida de governança global. Normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas que produzem a governança global. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 18).

Essas mesmas autoras (2004) aprofundam o assunto quanto ao motivo das Organizações Internacionais ter um papel tão importante no sistema internacional, e para elas isso se deve ao sistema anárquico em que vivemos. Anarquia diz respeito a ausência de um Estado supranacional, e por esse motivo a inexistência de um mínimo denominador comum traz a necessidade da criação de mecanismos de estabilização. Esses mecanismos facilitam e fazem parte da cooperação internacional. No presente artigo delimitaremos nosso foco conceitual e adotaremos o conceito da cooperação funcional.

Segundo as autoras Hertz e Hoffmann (2004), a cooperação funcional é:

A cooperação em uma área temática específica no âmbito das questões sociais e econômicas. Pode ser realizada em diversos graus de institucionalização, desde iniciativas diplomáticas *ad hoc*, regimes internacionais, até organizações internacionais. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 134).

A cooperação funcional se aplica aos mesmos autores da cooperação internacional, isso é, pode ser feita através de Estados para Estados, ou por meio de Organizações Internacionais. Rosenau descreve a atual perspectiva de ordem e

governança mundial como um tema transcendente.¹⁵ (ROSENAU, 2000)

Slaughter por vez, entende a ordem mundial atual como uma químera. Para a autora, tal ordem “exige uma autoridade centralizada de regras, uma hierarquia de instituições e uma associação universal” (p. 171). Para a autora isso não virá a existir, pois já houveram tentativas falhas de efetivar essa autoridade supranacional, ou autoridade centralizada como descrito pela autora. Ainda segundo a autora esse pode ser o novo medievalismo, baseado no fim do conceito de Estado-Nação, estes por sua vez sendo deixados de lado pela existência e força de atores não-estatais. (SLAUGHTER, 1997)

Aliado ao conceito de ordem mundial, regimes “são conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores” (ROSENAU, 2000, p. 20). O ponto chave do conceito adotado por Rosenau são as expectativas, pois elas regulam as ações tomadas pelos autores.

Para Esteves os regimes são esse mesmo conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou não, mas que devem ser entendidos como mais do que apenas arranjos temporários que se alteram frente a todas mudanças de poder ou interesses. Isso quer dizer que o conceito adotado por Esteves vai além de desejos temporais dos Estados, e é algo intrínseco nos valores Estatais, ou seja, os regimes são regulados pela natureza estatal, como a segurança internacional, por

¹⁵ Segundo o autor, “sente-se que o curso da história chegou a um ponto de mutação, oportunidade para que o movimento no sentido da cooperação pacífica, da expansão dos direitos humanos e da elevação de padrões de vida são pouco menos evidentes do que as perspectivas de um agravamento dos conflitos de grupos, a deterioração dos sistemas sociais e das condições ambientais” (ROSENAU, 2000, p. 11).

exemplo, e por isso dificilmente tendem a mudar. (ESTEVES, 2003)

Embora o número de atores seja maior, os Estados continuam atuando no cenário internacional, mas de maneira menos impositiva, o que resultaria em uma mudança sistêmica fundamental (ROSENAU, p. 40). Nye (2009, p. 288) diz que o alcance estatal acaba aumentando em alguns setores e se contraindo em outros, conforme dinâmica da soberania estatal versus governança global. Já Senarclens e Kazancigil (2007, p. 2) reforçam que o Estado Soberano se mantém como ator chave da governança global.

O conceito de governança global vai de encontro e parte dos conceitos de regime, sistema e ordem mundial descritos acima. Governança global são objetivos comuns, podendo ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritos, que todos Estados e atores da comunidade internacional possuem (ROSENAU, 2000). Já para Esteves (2003, p. 42) a governança global “implica a criação e aceitação de normas formais e informais que se apliquem à tomada de decisão, bem como à implementação de políticas”.

A questão de prevenção de desastres naturais, bem como da resposta a eles faz parte de um desses objetivos descritos por Rosenau, e por isso é um assunto de extrema importância para a governança global, pois “vários atores dependem dos mesmos recursos terrestres e todos enfrentam as mesmas condições ambientais, por mais nocivas e poluídas que sejam” (ROSENAU, 2000, p. 28).

A alocação da prevenção e resposta aos desastres naturais como um dos objetivos de governança global é o que Rosenau (2000, p. 28) chama de conjunto orgânico da ordem mundial.¹⁶ O

¹⁶ A ordem mundial desenvolve três níveis fundamentais de atuação. O primeiro é o ideacional ou intersubjetivo, que pode ser descrito como o filtro pessoal que é feito pelos atores através do que elas já conhecem e os valores que compartilham em seus contextos mentais. O segundo é o nível objetivo

conceito de governança global é mais amplo que o conceito de governo, que deriva de instituições políticas formais e devidamente instituídas. Rosenau ainda questiona em seu livro sobre poder existir governança sem governo. Para o autor é possível, uma vez que essa não depende das autoridades formais para existir, podendo ser feita por organizações internacionais por exemplo.

Já para Slaughter governança sem governo é sinônimo de governança sem força, visto que governo sem poder raramente funciona. A autora defende a importância dos atores não estatais, porém entende que os Estados não cederão seu poder e soberania as OIs e por isso para a autora não é possível falar de governança sem governo. (SLAUGHTER, 1997)

Ainda sobre o futuro da governança global, Senarclens e Kazacigil (2007) entendem que as organizações e instituições internacionais precisam passar urgentemente sob uma reforma. Para os autores as negociações entre países e entre regiões, bilaterais e multilaterais, passam a ser menos úteis quanto aos assuntos de governança global, visto que os principais problemas encontrados hoje devem ser tratados de forma universal.

A nova governança global provavelmente refletirá a nova configuração de poder que influenciará a sociedade internacional e a dinâmica da integração regional, em particular na Europa. Também

ou comportamental, que é o nível de atividade executada pelos atores, ou seja, as ações e a expressão do nível ideacional. O terceiro e último nível é o político ou agregado, que é onde a governança situa-se, que é o nível mais formal e organizado na atual ordem mundial. Esse último nível é responsável pela criação de instituições e regimes instituídos pelos diferentes atores do sistema, como as Nações Unidas (ROSENAU, 2000).

continuará a dar um papel proeminente aos governos nacionais na formação do seu desenvolvimento econômico e social estratégias, mas também refletiria a natureza em mudança da soberania do Estado que implica novas áreas de cooperação funcional entre as burocracias e um papel em declínio para a diplomacia tradicional. (SENARCLENS; KAZACIGIL, 2007, p. 33).

Além disso, os autores preveem uma alteração na política externa dos Estados, aumento nas instituições de supervisão às OIs, aumento na periodização das conferências de assuntos relativos à governança global, e até mesmo uma reformulação na ONU, mantendo a estrutura da Assembleia Geral, mas modificando o Conselho de Segurança em um sentido mais amplo e inclusivo (SENARCLENS; KAZACIGIL, 2007).

4 A EFETIVIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL NO CONJUNTO NORMATIVO EXISTENTE NA PREVENÇÃO E RESPOSTA AOS DESASTRES

Assim como a governança global é importante para as Relações Internacionais, também é importante para o Direito Internacional¹⁷. Segundo Slaughter os juristas estão construindo uma comunidade global de leis, voltadas para as necessidades comuns dos Estados. Isso vai desde o nível mais informal de contato judicial transnacional, que é conhecimento das decisões judiciais estrangeiras e internacionais e uma disposição correspondente para citá-los, quanto ao mais complexo, que é a cooperação judiciária na resolução de disputas transnacionais ou internacionais, ou seja, nos casos de Direito Internacional

¹⁷ O Direito Internacional é o corpo de leis que guiam os Estados e outros autores do sistema internacional na política global, no que diz respeito à suas relações uns com os outros e têm status de lei (BULL, 2002, p. 122).

Privado. Mesmo que a cooperação seja *ad hoc*, cada vez mais é cimentada por acordos bilaterais e multilaterais (SLAUGHTER, 1997).

O movimento ecologista, ou Ecologismo¹⁸, surge em 1970, mostrando a importância da discussão da proteção ao meio ambiente, atrelado a prevenção e resposta de desastres naturais. Não existe, desde então, organizações e por consequente, convenções que discutam exclusivamente sobre prevenções e resposta aos desastres naturais. Esse tema normalmente é discorrido durante as principais convenções e reuniões sobre meio ambiente e clima, sendo apenas um dos assuntos tratados durante elas. Por isso será necessário analisar as principais convenções sobre clima, desde seus primórdios, para extrair dados importantes à luz do Direito Internacional, bem como analisar a efetividade desses acordos bi e multilaterais.

No último século já foram assinados mais de 170 Tratados ambientais (NYE, 2009, p. 310). Dois terços desses Tratados foram assinados durante a Conferência de Estocolmo. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ocorreu em 1972 e foi a primeira conferência internacional a tratar exclusivamente sobre o meio ambiente (CAMPBELL et al., 2013, p. 152), sendo realizada em Estocolmo na Suécia. Nessa oportunidade, foram reunidos 113 países, além de 250 organizações ambientais. O resultado dessa Conferência foi uma Declaração com 26 princípios que viriam a guiar a conduta humana sobre as questões ambientais e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Atualmente as prioridades desse programa são “aspectos ambientais das catástrofes e conflitos, a gestão dos ecossistemas, a governança ambiental, as substâncias nocivas, a eficiência dos recursos e as mudanças climáticas.” (ONU, 2017). Segundo

¹⁸ O Ecologismo é um movimento que visa melhorar o equilíbrio entre homem e natureza.

Armstrong, Farrell e Lambert (2012) por mais que a Conferência de Estocolmo trouxe conquistas especificamente pequenas, ela foi capaz de trazer preocupações mais sistemáticas e concentradas com o meio ambiente.

Desde o primeiro momento a Conferência de Estocolmo trouxe desafios à Comunidade Internacional, visto que o desenvolvimento sustentável¹⁹ do planeta demandaria mais investimento financeiro em tecnologias e por consequência mais gastos dos países membros. Desde então, cada vez mais estudos foram conduzidos na tentativa de entender as principais prioridades em relação as questões ambientais. O Protocolo de Montreal, assinado em 1987 em Viena e em vigor a partir de 1989, trouxe a comunidade internacional a preocupação dos gases CFCs (clorofluorcarbonetos) que são os principais causadores da redução da camada de ozônio de nosso planeta. Embora tenha sido levantada essa questão, a redução não foi suficiente, e havia necessidade de novos estudos para entender a conexão desses gases com a camada de ozônio (CAMPBELL et al., 2013). Esses mesmos autores afirmam que fora os CFCs, os greenhouse gases²⁰ (ou gases do efeito estufa, em português) são a principal fonte de destruição da camada de ozônio.

A posteriori, em 1992, novamente os países se reuniram no Rio de Janeiro, Brasil, para realização da United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED), e focando em tratar da atualização dos objetivos do PNUMA. Esse

¹⁹ Entende-se como desenvolvimento sustentável o uso dos recursos naturais de acordo com as necessidades humanas de uma maneira que os impactos ambientais sejam minimizados (CAMPBELL; MACKINNON; STEVENS, 2013, p. 130).

²⁰ Os gases do efeito estufa podem ser solventes, produtos de limpeza, refrigerantes, dióxido de carbono (gases liberados por automóveis e máquinas), entre outros, enquanto os CFCs encontrados usualmente em aerossol (CAMPBELL, MACKINNON e STEVENS, 2013, p. 130-131). Tais gases podem aquecer a temperatura global em até 30 graus celsius, além de não prevenir a radiação solar (ARMSTRONG; FARRELL; LAMBERT, 2012, p. 283).

encontro ficou conhecido como a Cúpula da Terra ou Rio 92. Segundo ESTEVES (2003) a RIO 92 foi “a primeira de uma série de conferências movidas pela ONU sobre problemas globais (...) bem como representou um marco de participação da sociedade civil mundial nesse tipo de instância multilateral” (p. 17).

O resultado dessa conferência foi a adoção da Agenda 21²¹ e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Os principais objetivos da Agenda eram “proteger a atmosfera; combater o desmatamento, a perda de solo e a desertificação; prevenir a poluição da água e do ar; deter a destruição das populações de peixes e promover uma gestão segura dos resíduos tóxicos” (ONU, 2017). O grande problema da Agenda 21 foram as legislações não obrigatórias o que dificulta a atualização das implementações internas e demanda dos Estados (CAMPBELL et al., 2013).

Já a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima – UNFCCC^{22 23} de 1992 surge em um contexto de

²¹ A Agenda 21 é “diagrama para a proteção do nosso planeta e seu desenvolvimento sustentável, a culminação de duas décadas de trabalho que se iniciou em Estocolmo em 1972” (ONU, 2017). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

²² Sigla em inglês de *United Nations Framework Convention on Climate Changes*. Disponível em: http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php.

²³ A UNFCCC foi ratificada por 162 países dos 197 países signatários (cada Estado-Membro signatários da UNFCCC é chamado de Parte). É importante explicar aqui o significado da ratificação de um Tratado ou Convenção. O Direito Constitucional Internacional aborda os principais tópicos relativos à inserção, no plano normativo interno, das normas e diretivas jurídicas internacionais. Quando um Tratado ou Convenção é ratificado isso quer dizer que o conjunto normativo foi internalizado dentro do Estado e esse passa a ser válido dentro das leis internas dele. Sendo essa ratificada por 197 países, por exemplo, é válida legalmente dentro desses Estados, em sua totalidade, e

incertezas em relação as mudanças climáticas. Conforme preâmbulo, é notado que “há muitas incertezas nas previsões das mudanças climáticas, particularmente no que se refere ao tempo, magnitude e padrões regionais” (UNFCCC, 1992, p. 2). Ainda dentro da Convenção, seu objetivo é a “estabilização da concentração de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera em níveis tais que evitem a interferência perigosa com o sistema climático.” (UNFCCC, 1992). Dentre os princípios que fundamentam a Convenção, o principal é aquele da responsabilidade comum, porém diferenciada. Como a concentração atual de GEE na atmosfera é consequência, em maior parte, das emissões realizadas por países industrializados no passado, cada país tem uma responsabilidade diferente. No Artigo 4º, Item 8 (d) vemos:

Todas as Partes, tendo em conta a suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades objetivos e circunstâncias específicas de desenvolvimento nacional e regional, devem: Item 8: Na implementação dos compromissos neste artigo, as Partes devem considerar plenamente quais ações são necessário ao abrigo da Convenção, incluindo ações relacionadas a financiamento, seguro e transferência de tecnologia, para atender as 15 necessidades e preocupações específicas das Partes que são países em desenvolvimento decorrentes dos efeitos adversos da mudança climática e / ou da impacto da implementação de medidas de resposta, especialmente em: (d) Países com áreas propensas a desastres naturais. (UNFCCC, 1992, p. 14-15).

A primeira Conferência das Partes – ou COF (Conference of Parties em inglês) foi em 1995 em Berlim e o resultado foi o

por isso os países passam a poder ser demandados legalmente pelo cumprimento da Convenção.

Mandato de Berlim²⁴, onde os países mais desenvolvidos assumiram maiores responsabilidades na Convenção. A terceira Conferência das Partes – COF-3 – foi realizada no ano de 1997 em Quioto, no Japão, onde foi aprovado o Protocolo de Quioto.²⁵ (ARMSTRONG et al., 2012).

Muitas críticas surgem no que diz respeito à falha do Protocolo. Um dos grandes motivos levantado é a não ratificação dos Estados Unidos da América (EUA) no Protocolo, no qual é responsável sozinho por cerca de 25% da emissão dos gases de efeito estufa. Para o país o Protocolo ameaçaria a indústria nacional, e por isso não se comprometeu com o Tratado.

O exemplo da não ratificação dos EUA apontado acima é apenas um dos diversos exemplos sobre as falhas dos Tratados Internacionais. Como eles são aderidos de forma voluntária e de boa-fé, se um país estratégico para o cumprimento da finalidade do acordo não o ratifique, não há nada que se possa fazer legalmente para obrigar aquele país a entrar no Tratado.

Em 2002 foi realizado em Joannesburgo a RIO+10. Passados dez anos da UNFCCC, novamente os Estados se reuniram para a atualização dos objetivos e focos dos próximos anos.

Onde o Rio atingiu um acordo entre as preocupações ambientais e de desenvolvimento, Joannesburg complicou o cenário, trazendo preocupações com o desenvolvimento social para a agenda e abrindo a mesa de negociação a uma

²⁴ O Mandato de Berlim é o esboço do Protocolo de Quioto. Nele são previstos 21 compromissos das Partes com a UNFCCC que mais tarde seriam artigos do próprio Protocolo. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf.

²⁵ O Protocolo na verdade é um Tratado Internacional, ratificado por 192 países, foram estipuladas normas ainda mais rígidas com finalidade de reduzir severamente a emissão de GEE com um cronograma estipulado.

ampla gama de partes interessadas privadas nacionais e transnacionais. O resultado foi que se tornou impossível concordar em padrões universais. Em vez disso, os compromissos foram formulados como "incentivos seletivos, obrigações diferenciadas que são regionalizadas para tornarem-se mais abertas e flexíveis". (KOSKENNIEMI, 2012, p. 236)

Vejamos um exemplo prático da utilização desses conjuntos normativos de cooperação. Em 2010 o Chile sofreu um terremoto de 8,8 graus de magnitude na escala Richter, deixando 802 mortos, 500 feridos (100 deles em estado grave) e 19 desaparecidos, além de 2 milhões de desalojados. O custo estimado para reconstrução chilena foi de U\$ 30 bilhões. As principais doações em dinheiro que o país recebeu foram das Nações Unidas (ONU) - \$ 10 milhões; da IFRC (Federação internacional de sociedades da Cruz Vermelha) - 300.000 francos suíços (aproximadamente U\$ 308 mil); e Wal-Mart U\$ 1 milhão. Apesar disso, o Chile aumentou os índices de desenvolvimento de forma considerável, conseguindo alcançar estabilidade econômica (BANCO MUNDIAL, 2016). O PIB chileno em 2015 foi contabilizado em \$240.8 mil milhões (BANCO MUNDIAL, 2016) crescendo neste mesmo ano 2.3% e mantendo uma inflação baixa de 4.3%.²⁶

Todos mecanismos descritos acima são, acima de tudo, preventivos, uma vez que não existam atualmente tratados sobre

²⁶ Além da ajuda monetária, muitas instituições não governamentais e países enviaram equipes de ajuda e doação de alimentos e medicamentos. Internamente o Chile aumentou os impostos e a poupança de cobre, para aumentar a participação estatal na reconstrução de \$ 8.4 bilhões. Conclui-se que o Chile recebeu uma grande contribuição humana e monetária da comunidade internacional, facilitando assim uma reconstrução mais rápida e efetiva. A cooperação internacional em conjunto com as políticas internas focadas na reconstrução teve êxito e foram muito importantes para a reconstrução do país.

a resposta de desastres. Quando falamos em prevenção de desastres naturais, além do auxílio do direito internacional, os países devem se guiar também no conceito de resiliência²⁷. O risco de um desastre natural pode ser descrito como a soma do perigo (que pode ser um ciclone, por exemplo), mais a exposição da população e de ativos a este perigo, e somados ainda com as condições de vulnerabilidade da exposição dessa população e ativos. Depois essa soma é dividida pela capacidade de resiliência dos Estados (UNISDR, 2012). Quando maior for a resiliência de uma Nação, menor será o risco desse desastre.

Ser resiliente traz duas noções: a prevenção, que deve ocorrer em tempos de paz; e o aprendizado no período pós evento, que esclarece pontos a melhorar e ajuda na prevenção e reconstrução (CEPED UFSC, 2010, p. 69). Na edição de janeiro de 2005 da Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Redução de Risco de Desastres (WCDRR) foi adotado o Marco de Ação de Hyogo (MAH)²⁸, um dos instrumentos mais importantes para a implementação da redução dos desastres nas Nações Unidas (UNISDR, 2005) que pretendia aumentar até

²⁷ Resiliência é “a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade potencialmente exposta a perigos de se adaptar, resistindo ou mudando, de forma a atingir e manter um nível aceitável de funcionamento e estrutura [...] e é determinado pelo nível da capacidade que o sistema social tem de se organizar para aumentar sua capacidade de aprender com os desastres passados para sua proteção futura e melhoria das suas medidas de redução de risco” (UNISDR, 2010)

²⁸ A partir do MAH foram criadas algumas iniciativas como a “Construindo a Resiliência das Nações e Comunidades Para Desastres” e a campanha “Making Cities Resilient”. Esta última aumentou significativamente a consciência dos Estados quanto a importância de políticas de alto nível e o diálogo de governos locais quanto a questão da resiliência (UNISDR, 2013, p. 48). Muitos municípios se juntaram aos governos promovendo tanto campanhas de conscientização, quanto avaliações de risco e lacunas onde atuar proativamente. Uma vez o Estado consolidado em todos níveis de governo, e com todas atribuições bem definidas, sendo na participação comunitária, na mobilização social ou na formação de redes, mais resiliente este será.

2015 a resiliência das nações e diminuir os efeitos dos desastres nessas populações.

Tendo em vista que resiliência e vulnerabilidade são conceitos opostos e entendendo que quanto maior a resiliência de uma nação menores serão os riscos de um desastre, um país para diminuir o risco do desastre deve trabalhar na diminuição das suas vulnerabilidades e aumentar a resiliência. A resiliência faz diferença durante um evento natural. Comunidades menos resilientes já estão desprovidas de recursos antes mesmo do acontecimento. Para essas comunidades o evento tende de ter mais impacto catastrófico. Comunidades resilientes são estruturadas e seus recursos são mais efetivos na prevenção de desastres. Um exemplo são os terremotos acontecidos em 2010 tanto no Haiti quanto no Chile.

Por mais que tais conjuntos normativos descritos acima existam, majoritariamente compostos por Tratados, há sempre a necessidade de conferência das atitudes tomadas pelos atores, no sentido de confirmar a efetividade de tais normas. Somente em 2015 a IFCR gastou cerca de U\$ 384 mil em auditoria e avaliação das áreas afetadas pelos eventos naturais.

Joseph Nye traz grandes contribuições à luz da discussão dos desastres naturais. Ele caracteriza os desastres naturais como um efeito direto da Globalização. Para o autor, “não importa se o gás carbônico será jogado na China ou nos Estados Unidos”, mudança climática é um assunto de governança global. A Globalização nada mais é que um subconjunto de dependência mútua, que acontece em dinâmicas mundiais (NYE, 2009, p. 250).

Em um mundo interdependente²⁹ onde tudo se conecta, difícil não ter uma Interdependência ecológica. Nye também descreve

²⁹ O conceito de Interdependência pode ser tido como “situações nas quais os protagonistas e os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente” (2009, p. 250).

a interdependência ecológica como um jogo de soma não zero, ou seja, diferentemente de um jogo de soma zero, onde um ator ganha e necessariamente o outro perde, questões ambientais são descritas como situações de ganho ou perda mútua.

Koskenniemi concorda com Nye e entende que a globalização “é uma universalização de preferências sobre o manto do Estado soberano”. Essas preferências podem ser, por exemplo, proteção ambiental, prevenção e resposta aos desastres. (KOSKENNIEMI, 2011, p. 235)

A demanda do direito internacional com questões relativas ao meio ambiente como “*soft law*”³⁰, pois não existe uma força legal real que demande dos Estados signatários – além do princípio *de Pacta Sunt Servanda*³¹. (ARMSTRONG ET AL, 2012, p. 271)

O crescimento da não obrigação estatal para cumprimento das leis sobre proteção ambiental e prevenção de desastres também pela ótica do *soft law*, acaba tendendo para a “deslegalização do direito internacional”, que resulta da falta de uma posição hegemônica capaz de regular e demandar dos países o cumprimento dessas leis. KOSKENNIEMI, 2011, p. 235)

Para ARMSTRONG et al (2012, p. 271), existem cinco objeções padrão para o plano de ação dos Estados em relação às causas climáticas: a. as pessoas continuam fortemente fixados ao Estado-Nação; b. a soberania estatal; c. as questões ambientais não são as únicas questões globais principais e não são vistas como as mais capazes de gerar sérios riscos aos direitos

³⁰ “*Soft law* é uma lei que não é criada da maneira tradicional que é usada para criar Tratados. A lei suave pode ser definida como “instrumentos escritos que podem exigir um padrão de conduta, mas não emanam das fontes tradicionais do direito internacional público” (URBAN, 2016, p. 46).

³¹ *Pacta sunt servanda* é um termo criado no artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (VCLT), que diz que “todos os tratados em vigor vinculam as partes e devem ser executados por eles de boa fé” (DAVISON-VECCHIONE, 2016, p. 1164).

humanos; d. não existe uma autoridade supranacional; e e. o paradoxo base: se a unidade requerida para gerar um governo mundial pudesse ser encontrada, o motivo disso teria desaparecido.

Para Armstrong et al (2012, p. 271) essa falta de soberania nesses assuntos acaba causando uma “mentira no coração das causas ambientais”, uma vez que alguns Estados podem usufruir de certas leis e regulamentos em seu favor, bem como deixar de fazê-lo.

Um resultado político disso, pelo menos em perspectivas "realistas" das Relações Internacionais, com uma consequência adicional de que as cooperações internacionais tendem a ser limitadas e de curto prazo, na melhor das hipóteses, com incentivos frequentes a defeitos, truque de ser um free-rider em acordos internacionais. Muitas questões ambientais, ao contrário, são globais, ou pelo menos regionais, na sua natureza e impacto, a sua solução requer uma cooperação estreita e duradoura. Em alguns casos, como as mudanças climáticas, os ambientalistas argumentam que uma crise de proporções catastróficas está se desenrolando, o que exige nada menos que uma reestruturação fundamental do sistema internacional com o poder de impor restrições aos estados e punir os disjuntores (ARMSTRONG et al., 2012, p. 271).

A legislação internacional é uma resposta aos sistemas legais recorrentes, e não existe uma obrigação comum e nenhuma política internacional para impor a legislação internacional. Para BULL “o respeito da lei não é em si o principal motivo que responde pela conformidade com a lei” (BULL, 2002 p. 133).

Na carta 3 da ONU no artigo 2º é explícito o princípio de não intervenção e soberania nacional, ou igualdade soberana, ou seja,

a soberania estatal deve ser obedecida e a comunidade internacional não pode intervir nas decisões tomadas pelos Estados (SOUZA; SALES, 2013, p. 4-5). No item 7 desse mesmo artigo temos o esclarecimento quanto as políticas internas e internacionais. Isso reforça o entendimento das normas relativas a proteção e desastres ambientais como meios voluntários e de boa-fé. O conjunto normativo é eficiente, e o investimento é válido no que diz respeito a conscientização e prevenção de desastres naturais, porém, ambos de forma voluntária.

Isso quer dizer que os países devem entender a importância da participação e ratificação desses Tratados e Convenções e através da ratificação tomar ações possíveis dentro de seus territórios, considerando seus recursos disponíveis. Uma vez ratificado e assumido o compromisso com os Tratados e Convenções existe a possibilidade de demanda por parte da comunidade internacional. Essa possibilidade, mesmo que muito fraca, é necessária.

Os Estados aderem a Tratados pelos seus interesses particulares (viés realista) mesmo quando as consequências potencialmente calamitosas estão ameaçadas, como no caso das mudanças climáticas, os Estados têm pouca incapacidade de ceder parte significativa de seus poderes soberanos a uma nova autoridade global. (ARMSTRONG et AL, 2012, p. 288)

A comunidade internacional (entendida por eles como os estado-nação, OIs, instituições financeiras internacionais e intergovernamental, além de outros órgãos) está endereçando de acordo as tratativas de meio ambiente, porem esse não é o único desafio. A superpopulação e padrões de consumo devem ser assuntos a analisar no futuro. Para os autores as tecnologias verdes representam uma maneira na qual o mundo pode seguir se desenvolvendo sem agredir e piorar a natureza, mas

concordam que essas ações devem ser tomadas em conjunto, uma vez que afetam todos nós. (CAMPBELL ET AL, 2013)

Por fim, existe a necessidade de uma autoridade internacional supranacional que demande a criação e implementação das leis e tratados sobre assuntos de natureza ambiental, sejam eles sobre a preservação, utilização, prevenção ou recuperação. Sem essa autoridade, os Estados não se veem obrigados a participar e por isso não o fazem quando não são vistos os benefícios para isso. Pensar nessa autoridade supranacional é pensar em um Estado ou organização que exista para julgar e castigar os transgressores e assegurar a paz. Esse Estado é legítimo, poderoso e executório.

Esse Estado nasce em um contexto de necessidade do cumprimento das leis. Essa falta de Estado – ou órgão supranacional – apoiados teoricamente por Nye e Campbell et al seria o maior problema no avanço das questões preventivas e responsivas dos desastres ambientais. Mesmo assim, ainda é necessário que essas questões sejam levantadas em Convenções, Congressos e reuniões – e que também seja avaliado a necessidade de um organismo internacional que discuta somente sobre essa temática, uma vez que hoje é um tema dos diversos que é abordado nas convenções de teor ambiental e climático – e que tais conjuntos normativos sejam elaborados, pois mesmo que aderidos de forma voluntária por alguns países, será observado um avanço nessa temática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a efetividade do conjunto normativo internacional no tocante a prevenção e resposta aos desastres naturais foram constatadas algumas conclusões. Primeiramente, foi compreendido como tais eventos acarretam em perdas muito significativas, não somente de vidas e patrimônios, mas também gera um custo muito alto de reconstrução dos países atingidos.

A recuperação geralmente é demorada, e sem ajuda muitos países demorariam ainda mais, ou poderiam nem ter condições de se reconstruir.

A cooperação internacional foi identificada com um grande papel no cumprimento desse objetivo, e quando acionada deve agir prontamente e ter os recursos necessários para que consiga cumpri-lo. Porém, não somente agir durante e após o desastre, mas também agir preventivamente através da criação uma consciência coletiva de resiliência. Como visto, a resiliência tem papel fundamental tanto na prevenção de desastres, reduzindo perdas em todos os aspectos, incluindo os custos envolvidos, que com a prevenção são muito menores que os custos gerados pós evento em países despreparados. O tempo de recuperação também é muito menor quando a cooperação é acionada.

Outro ponto importante foi a análise desse tema como um dos objetivos da governança global. Isso reforça a questão da cooperação internacional, e traduz a importância de uma união dos Estados para com o assunto da prevenção e resposta aos desastres naturais. No momento que o objetivo do nosso artigo entra em contato com um dos objetivos de governança global, entendemos a dificuldade que se enfrenta em efetivar nosso estudo. Como visto, Rusenau (2000) traz três níveis de atuação, sendo o primeiro subjetivo, o segundo comportamental e o terceiro político. Enquanto a prevenção e resposta aos desastres estiver no primeiro e segundo nível, isto é, não for entendido pelos Estados como um assunto político de Ordem Mundial será muito difícil priorizar políticas e mecanismos que façam uma evolução nessa temática.

Retomando a discussão sobre o que existe hoje falando em conjunto normativo, desde 1970, com o surgimento da primeira conferência, até a COP22 de 2016 foram criados diversos conjuntos normativos que visam a redução dos danos ao meio ambiente como um todo, citando aqui o combate às mudanças

climáticas e a redução de gases do efeito estufa. Não sendo o principal foco das conferências, mas fazendo parte dos assuntos delas, a prevenção e resposta aos desastres acaba tendo cada vez mais espaço dentro desses debates. Tido muitas vezes como contrário às políticas desenvolvimentistas, a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais tem relação direta a prevenção dos desastres em si.

A falta de uma agenda própria que delimite o foco de ação é um dos principais problemas que hoje esse tema enfrenta. Sem uma organização bem estruturada para regulamentar as leis que retrocedam com políticas do uso ilimitado do meio ambiente, e que exija o cumprimento delas, poucos resultados se podem ter. A existência desse ator supranacional é entendida por muitos autores como inviável, visto que os Estados jamais irão abrir mão de sua soberania nacional para dar poder a outro órgão no que diz respeito às políticas internas e externas. Para Nye (2009, p 327) as mudanças climáticas são problemas de segurança nacional, porém enfrenta problemas no que diz respeito a autonomia estatal. Slaughter (1997, p. 195) entende que tal ordem jamais funcionaria, pois exigiria um novo medievalismo, baseado no fim do Estado-Nação, hoje predominante em todo mundo.

Pela observação dos aspectos analisados, notou que essas conferências continuarão a ser feitas e sendo fundamentais no que diz respeito a prevenção e resposta aos desastres. O conjunto normativo seguirá sendo atualizado e fortemente recomendado aos Estados, porém sendo aderidos de forma voluntária. Por isso concluímos que não se extingue a efetividade de tais conjuntos, apenas faz com que sejam mais demorados e menos eficazes do que poderiam ser se tal órgão ou instituição supranacional existisse. De todo modo, somos levados a acreditar que eles precisam continuar sendo feitos e reformulados, pois mesmo que adotados de forma voluntária, ainda auxiliam a muitos Estados que precisam da cooperação.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, David; FARRELL, Theo; LAMBERT, Héléne. *International law and International Relations*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BANCO MUNDIAL. Chile. 2016. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/country/chile>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. 3. ed. New York: Palgrave, 2002.

CAMPBELL, Patricia J; MACKINNON, Aran; STEVENS, Christy R. *An introduction to global studies*. 2. ed. United Kingdom: Wiley-Backwell, 2013.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES – CEPED UFSC. Gestão de Riscos e de Desastres e contribuições da Psicologia. 2010 Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=8fa26fe8-d31a-4531-92ca-346e6c69867f&groupId=10157>. Acesso em: 01 jun. 2017.

ESTEVES, Paulo Luiz. Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração. In: ESTEVES, Paulo Luiz. *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. 2. ed. Minas Gerais: Editora PUC Minas, 2003, p. 17-85.

FELDMANN; Cristiane Dutra. *Além do Haiti: uma análise da imigração haitiana para o Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: Lumen Juris, 2016.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

KOSKENNIEMI; Martti. *The Politics: international law*. 1. ed. Oxford: Hart Publishing, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Conheça a ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A ONU e o meio ambiente*. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. 1. ed. São Paulo: Editora Gente, 2009. p. 4-235.

ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernest-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. 1 ed. Brasília: Unb e São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2000 p. 11-46.

SENARCLENS, Pierre de; KAZANCIGIL, Ali. *Regulating globalization: critical approaches to global governance*. 1. ed. Tokyo: United Nations University Press, 2007.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The real new world order. *Foreign Affairs*, v. 5, p. 183-197, 1997.

SOUZA, Carolina R; SALES, Ramiro G. A assistência humanitária internacional em caso de desastres naturais: o exemplo da atuação brasileira no haiti após o terremoto de 2010. *Publica Direito*. 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2f380b99d45812a2>>. Acesso em: 11 out. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 1992. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *América del Sur: riesgo de desastres*, 2015. Disponível em: <<https://www.unisdr.org/we/inform/publications/42140>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Annual report, 2013-2014*. Disponível em: <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/37302>. Acesso em: 05 dez. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *How to make cities more resilient*, 2012. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/26462_handbookfinalonlineversion.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres*. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/hfa>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION 2015-2030. *Who we are*, 2014. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/who-we-are>>. Acesso em: 01 jun. 2017.