UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

DOUTORADO EM DIREITO

MECANISMOS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DE CONFORMIDADE: SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS AMBIENTAIS GLOBAIS NÃO JURISDICIONAIS

JULIANA GERENT

– SANTOS –

2015

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

DOUTORADO EM DIREITO

MECANISMOS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DE CONFORMIDADE: SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS AMBIENTAIS GLOBAIS NÃO JURISDICIONAIS

JULIANA GERENT

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos, para Banca de Defesa, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Direito. Orientador: Dr. Alcindo Gonçalves

– SANTOS –

2015

Gerent,Juliana

Mecanismos e procedimentos de controle de conformidade> solução de controvérsias ambientais globais não jurisdicionais /Juliana Gerent. Santos, 2015.

201p.; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica de Santos, 2015.

Orientador: Prof. Dr.Alcindo Fernandes Gonçalves

1. Direito Ambiental Internacional 2. Regimes ambientais 3.Governança global ambiental 4.Mecanismos de controle de conformidade I. Gerent, Juliana, II. Mecanismos e procedimentos de controle de conformidade> solução de controvérsias ambientais globais não jurisdicionais

CDU 34(043.2)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alcindo Fernandes Gonçalves (orientador)

Prof. Dr. Fernando Cardozo Fernandes Rei

Prof. Dr. Olavo de Oliveira Bittencourt Neto

Profa. Dra. Márcia Brandão Carneiro Leão

Prof. Dr. Rodrigo Fernandes More

GERENT, Juliana. *Mecanismos e procedimentos de controle de conformidade: solução de controvérsias ambientais globais não jurisdicionais*. **f.201**. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Doutorado em direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos, 2015.

Resumo:

Os princípios, conceitos e pilares de sustentação do Direito Internacional clássico não são adequados para se enfrentar os graves, complexos e recentes problemas ambientais transfronteiriços e globais. A natureza desses novos desafios postos à humanidade é ter características únicas, pois são multidisciplinares, transversais e multilaterais. Diante desse impasse é que foram desenvolvidos os novos princípios, conceitos e pilares do Direito Ambiental Internacional. Diante da arquitetura organizacional e a presença de atores intraestatais e extraestatais nas discussões e gerenciamento de riscos ambientais – que se estendem além das fronteiras decorrentes de atividades antrópicas –, os tratados internacionais clássicos deram pouco a pouco lugar aos regimes ambientais. Os compromissos com a busca do desenvolvimento sustentável e, consequentemente, com a proteção do meio ambiente global, foram assim firmados em convenções-quadros e protocolos. Nesse sentido, a governança global mostra-se como um cenário propício para a conciliação de interesses comuns a toda a humanidade, além de permitir conjugar conhecimentos jurídicos, sociais, econômicos, científicos e técnicos. Tendo em vista esse quadro atual do Direto Internacional, a questão posta sob análise neste trabalho não se atém à dúvida sobre quais compromissos ambientais internacionais foram firmados em documentos vinculantes. O objetivo desta pesquisa centrou-se no descumprimento deles e na questão de se saber se a via jurisdicional é adequada para solucionar conflitos ambientais intergovernamentais. Diante da resposta negativa, buscou-se a alternativa no cenário jurídico internacional, para se resolver, ou ao menos gerenciar, os conflitos ambientais decorrentes do não cumprimento de obrigações previstas e assumidas pelos Estados nos regimes jurídicos ambientais.

Palavras-chave: Direito Ambiental Internacional; Regimes ambientais; Governança global ambiental; Mecanismos de controle de conformidade

Abstract:

Principles, concepts and general pillars that sustain the traditional International Law are no longer efficient in dealing with recent cross-border environmental problems worldwide. The very nature of these new challenges lies on their unique qualities, for they are multidisciplinary, transversal and multilateral. In face of this issue the new principles, concepts and pillars of International Environmental Law were devised. In the face of the organizational architecture and the presence of extra-governmental and governmental actors in discussions on environmental risks, the majority of which range far above the limits of anthropic activities, traditional international treaties were gradually set aside by environmental regiments. The commitments with the search for sustainable development and, consequently, with the protection of the global environment, have thus been assigned in several Framework-Conventions and Protocols. In this sense, global governance appears to have been an efficient means for conciliating the common interests of mankind, as well as to articulate legal, social, economical, scientific and technical knowledge. Bearing in mind the aforementioned contemporary scenario of International Law, the matter brought into consideration in this dissertation is not which environmental commitments were established in binding documents. The aim of this research focused rather on their noncompliance, as well as on the matter of determining whether which judicial path would be adequate to settle environmental conflicts among governments. Since the answer to this question happened to be a negative one, we have searched for an alternative on the international legal sphere, in order to resolve or at least manage environmental conflicts derived from noncompliance of obligations provided for by law and assumed by different national states in their environmental legal regiments.

Keywords: International Environmental Law; Environmental Regiments; Global Environmental Governance; Conformity control mechanisms.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, prof. Dr. Alcindo Gonçalves, pela paciência, pela disposição e pelas orientações certas, objetivas e pontuais. Em poucas palavras: obrigada pelo privilégio de ter sido sua orientanda.

Aos professores do curso de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado da UniSantos, pelo despertar para o novo ramo do Direito Internacional, através das discussões jurídicas em sala de aula, que só enriqueceram meu conhecimento. Um agradecimento especial ao prof. Dr. Fernando Rei, sempre disposto a contribuir com minhas pesquisas. Um mestre no verdadeiro sentido da palavra: professor na arte de ensinar e orientar; fonte de conhecimento ímpar em Direito Ambiental Internacional.

À prof.ª Dra. Rosario Espinosa Calabuig, da Universidade de Valência, na Espanha, por me receber nessa instituição durante o cumprimento do meu Doutorado Sanduíche.

À Capes pelo apoio financeiro e, principalmente, pela concessão da bolsa Doutorado Sanduíche, essencial para o desenvolvimento das minhas pesquisas e para o término da minha tese.

À secretária do curso de pós-graduação *stricto sensu*, Márcia Leite, pela paciência e presteza no atendimento acadêmico.

Aos meus amigos do doutorado, mestrado e "paratudenses", por me receberem nesta cidade de Santos e por transformarem minhas preocupações em motivos de sorrisos. Por vibrarem com as minhas pequenas conquistas diárias, com cada artigo científico publicado. Em cada participação em congressos vocês estavam lá compartilhando comigo.

Aos meus amigos doutorandos José Carlos Loureiro da Silva e Valéria Cristina Farias, pelas alegrias compartilhadas, que fizeram com que as preocupações se tornassem mais suportáveis; por dividirem seus conhecimentos comigo e, principalmente, pelos sorrisos que sorrimos todos juntos. Vocês são para mim meus amigos de fé, amigos-irmãos, amigos-camaradas.

Por fim, agradeço aos meus pais, Nelson Gerent e Maria José de Pícoli Gerent, pelo apoio incondicional, pela confiança e por estarem comigo na minha jornada de estudante. Sem eles eu não conseguiria.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....10
CAPÍTULO 1 – PERCURSO HISTÓRICO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL.....19
1.1 Primeiras manifestações da preocupação ambiental global.....21
1.2 O auge da instituição dos novos paradigmas dos acordos ambientais internacionais.....26
1.3 O gerenciamento da crise ambiental.....33
CAPÍTULO 2 – PARADIGMAS JURÍDICOS DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL.....40
2.1 Fontes jurídicas.....41
2.1.1 Convenções-quadro.....42
2.1.2 Normas de natureza jurídica *soft law*.....45
2.2 Princípios ambientais internacionais.....49
2.2.1 Princípio do desenvolvimento sustentável.....50
2.2.2 Princípio da cooperação.....56
2.2.3 Princípio da responsabilidade comum mas diferenciada.....57
2.2.4 Princípio da precaução e da prevenção.....61
CAPÍTULO 3 – SOBRE ALGUMAS CONTROVÉRSIAS AMBIENTAIS TRANSFRONTEIRIÇAS JURISDICIONAIS.....65
3.1 Primeira onda de conflitos ambientais: o Caso *Trail Smelter*.....67
3.2 Segunda onda conflitos ambientais 74
3.2.1 Caso Gabcikovo-Nagymaros.....74
3.2.2 Caso dos testes nucleares.....80
3.2.3 Caso Papeleras.....89
3.2.4 Caso baleias.....97
3.3 Terceira onda de conflitos ambientais.....107
CAPÍTULO 4 – GOVERNANÇA AMBIENTAL E REGIMES JURÍDICOS INTERNACIONAIS.....110
4.1 Governança ambiental.....114
4.1.1 Novos atores.....119
4.2. Regimes jurídicos ambientais.....127
4.2.1 Convenção-Quadro de Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal.....132
4.2.2 Convenção-Quadro sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kioto.....135
CAPÍTULO 5 – ACORDOS AMBIENTAIS MULTILATERAIS E O CONTROLE DE CONFORMIDADE.....141
5.1 A emergência de um novo paradigma de cumprimento de obrigações.....142
5.2 Arquitetura organizacional.....147
CAPÍTULO 6 – MECANISMOS E PROCEDIMENTOS DE NÃO CONFORMIDADE NOS REGIMES JURÍDICOS DE PROTEÇÃO DA CAMADA DE OZÔNIO E DA MUDANÇA CLIMÁTICA.....156
6.l Convenção-Quadro de Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal.....160
6.2 Convenção-Quadro sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kioto.....164

CONCLUSÃO.....178
LISTA DE ABREVIATURAS.....185
BIBLIOGRAFIA.....187

“Maria Nossa Mãe, Maria Passa na Frente
e vai abrindo estradas e caminhos,
abrindo portas e portões,
abrindo casas e corações.”
(Minha oração diária)

¨Ainda não apareceu o Gandhi da sustentabilidade nem o Mandela da biodiversidade.
Não apareceu nenhum Martin Luther King para a mudança do clima.
Mas não basta um no mundo. Tem que ter aos milhões, em todas as atividades.”
(Fernando Almeida – escritor, conferencista e estrategista)

INTRODUÇÃO

Três questões – os problemas ambientais decorrentes de atividades antrópicas e suas consequências prejudiciais à saúde do homem e aos recursos naturais; as características de essas ações serem globais, transversais, multilaterais e complexas e os desafios postos a todas as pessoas, organizações governamentais e não governamentais, sociedade civil, empresarial e Estados – revelaram que, para que tais problemas sejam adequadamente enfrentados, a ciência jurídica do Direito Internacional clássico precisou ser reinventada, processo do qual adveio o Direito Ambiental Internacional.

A partir do reconhecimento dos dois maiores problemas ambientais globais, o dano à camada de ozônio e a mudança climática, também se deu a constatação dos seus efeitos secundários. Afinal eles estão interligados: a falha na camada de ozônio é causada, principalmente, por gases poluentes e, não havendo a "capa" protetora da Terra contra raios ultravioletas, ela age como uma das diversas causas das mudanças climáticas no planeta. A partir desses dois fatores conjugados tem-se um efeito cascata: as radiações ultravioletas incidem sobre a Terra e a alteração do clima neste planeta habitável termina por acarretar efeitos danosos aos recursos do mar, da terra, quadro agravado pela poluição do ar, os três elementos naturais essenciais para a sobrevivência do homem.

Contudo, a preocupação com as agressões ao meio ambiente causadas por ações antrópicas é recente. Até o início da década de 1970, os recursos da natureza eram considerados tão somente como matérias primas para o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial. O que não pudesse ser explorado não tinha valor algum para os homens. Essa consciência a respeito dos recursos naturais começou a mudar quando a comunidade científica apresentou estudos demonstrando que muitos deles são finitos e que sua exploração descontrolada estava colocando a saúde das pessoas em risco, bem como causando desequilíbrio ambiental. Além disso, a economia mundial poderia sofrer colapsos se continuasse com o mesmo ritmo de abuso dos bens ambientais.

Por se tratar de assunto que extrapola os interesses próprios dos Estados,concernindo o interesse de toda a humanidade a respeito de sua própria sobrevivência e a preocupação em legar às futuras gerações um meio ambiente equilibrado, a própria sociedade civil organizada também começou a influenciar os tomadores de decisões para o despertar das preocupações ambientais globais. Foi nesse momento que surgiu outro tipo de problema, desta vez advindo do próprio regime jurídico disponível para se tratar desse quadro. O fato de os problemas

ambientais serem transfronteiriços, transversais e assimétricos é a causa para a dificuldade principal de se encontrar soluções rápidas e únicas para eles. Não é nos tratados internacionais rígidos que estão as respostas para aqueles problemas. Não é em um ambiente fechado em que apenas os representantes de Estados estão presentes que a compreensão daqueles problemas e a solução dos mesmos será encontrada.

Tendo em mente essas questões, a escolha dos dois maiores problemas ambientais tomados como paradigmas de análise neste trabalho deveu-se ao fato de se tratarem dos dois regimes internacionais de maior visibilidade no cenário internacional – regimes a rigor novos, por dentro dos quais uma nova prática jurídica foi elaborada. Além disso, o regime de proteção da camada de ozônio é considerado, pela maioria doutrinária, como o primeiro documento cujos resultados são considerados satisfatórios quanto ao gerenciamento do problema do dano à camada de ozônio. O da mudança climática, por sua vez, apesar de ainda estar em construção quanto à imposição aos Estados de obrigações mais concretas e mais bem definidas, decorreu do fato de ser o melhor regime internacional quanto à sua arquitetura organizacional.

Além disso, os dois problemas ambientais globais são graves e complexos. Atravessam as fronteiras políticas. Dependem muito do conhecimento técnico e científico, e não apenas do jurídico. Têm consequências que afetam as questões sociais e econômicas dos países, além do ambiente natural. São causados por todos os países, sejam os considerados desenvolvidos, sejam aqueles em desenvolvimento, cada um contribuindo, de alguma forma, para o aquecimento global e a mudança climática.

Nesse cenário, a princípio caótico, os Estados tiveram que criar um ambiente diplomático em que todos, em participação conjunta – os envolvidos nos danos e os interessados na busca por soluções –, pudessem contribuir para a deliberação de soluções. Como resultado desse cenário de governança ambiental, surgiram os regimes internacionais, uma complexa rede composta por convenções-quadro, protocolos, mecanismos de controle de conformidade, mecanismos financeiros, uma arquitetura organizacional e a participação ativa de cientistas de outras áreas do conhecimento indispensáveis para a compreensão do sistema ambiental. Esse cenário da governança e o novo paradigma de elaboração de tratados internacionais têm, como uma de suas principais finalidades, gerenciar os problemas ambientais a fim de impedir que danos ambientais transfronteiriços ocorram ou, pelo menos, minimizar seus efeitos negativos.

Quando tomados por parâmetros os clássicos tratados internacionais, nota-se que a natureza flexível dos novos acordos ambientais multilaterais ea maior facilidade de mudanças

nas obrigações previstas nos documentos permitiram que se criasse uma via alternativa de abordagem do problema. Elas acompanham o dinamismo das alterações que ocorrem no conhecimento científico e nas rápidas modificações das atividades humanas. De modo que, quando se analisa esses novos documentos internacionais, a soberania, a independência e a igualdade dos Estados – pilares de sustentação do Direito Internacional clássico – cedem lugar ao interesse comum global, redefinindo-se inclusive aquilo se entende por "interesse das nações".

Dessa forma, afirma-se que o Direito Ambiental Internacional é um ramo especial da ciência jurídica do Direito Internacional clássico, pois visa, primeiramente, ao interesse comum da humanidade e não necessariamente ao interesse soberano dos Estados. A soberania fundamenta-se no poder absoluto sobre territórios, cujo *status* legal está caracterizado pelos pilares da independência e igualdade. Contudo, esse conceito absoluto de soberania foi sendo revisto ante às mudanças globais, processo reforçado pela conscientização de que há interesses comuns da humanidade. Nesse sentido, a sociedade deixa de ser considerada uma justaposição de poderes, em que cada Estado defende seus próprios interesses e desloca-se rumo a um organismo cooperativo que só é possível existir se houver cooperação entre os países.

Ressalte-se, ainda, que o pilar da soberania absoluta dos Estados no âmbito internacional fundamenta-se em relações de reciprocidade, princípio que no Direito Internacional clássico traduz-se como o intercâmbio de benefícios. Contudo, quando se trata de questões ambientais, esse modelo de inter-relação entre Estados não funciona, já que os acordos ambientais multilaterais não estabelecem vantagens recíprocas e imediatas; tratam, antes, de normas de comportamento e de atuação comuns aos Estados, nem sempre caracterizadas por vantagens asseguradas. Assim, nas relações ambientais interestatais predomina a cooperação, isto é, acima dos interesses e vantagens recíprocas está o esforço para se alcançar objetivos de caráter coletivo. Para se facilitar a reconciliação da soberania dos Estados com as questões ambientais transfronteiriças, o princípio da cooperação redireciona as preocupações estatais para a busca de soluções compartilhadas aos problemas globais do meio ambiente.

Como frutos de uma governança global,a par da conscientização sobre os problemas ambientais transfronteiriços e da criação de regimes ambientais, há também a preocupação com o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados e as consequências jurídicas caso se verifique o descumprimento delas. Esse desafio posto à comunidade internacional deve ser, em um primeiro momento, analisado sob o enfoque das decisões da Corte

Internacional de Justiça (CIJ), cuja competência e jurisdição também alcançam a matéria de conflitos envolvendo o meio ambiente. Deve-se analisar se tal via jurisdicional é adequada para enfrentar e decidir esses conflitos, que, em face das suas características globais, transversais, multilaterais e complexas trouxeram novos paradigmas para a ciência jurídica do Direito Internacional.

Considera-se a questão do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados nos tratados internacionais e o gerenciamento dos riscos ambientais transfronteiriços como os maiores desafios da comunidade internacional. Não basta a formalização de acordos multilaterais; eles precisam ser cumpridos pelos Estados-Partes. E quando se trata de questões ambientais, elas precisam ser mais bem gerenciadas e constantemente discutidas, já que envolvem o desenvolvimento do conhecimento científico a respeito da dinâmica do meio ambiente, o aprimoramento de novas tecnologias menos poluentes, as modificações econômicas e sociais dos Estados. Daí por que analisar como a CIJ tem se posicionado a respeito dos conflitos ambientais internacionais é um ponto de reflexão importante e indispensável para se concluir se essa via jurisdicional é adequada ou não.

Outra questão a se levar em conta é que, a partir da análise feita no trabalho, tem-se que os novos acordos também podem se revelar como processos dinâmicos no que tange à conformidade dos Estados com as obrigações assumidas. Uma das principais características desses processos é o fato de eles não se apresentarem como simples tratados, quando comparados àqueles tradicionais. A bem dizer, em torno deles se estabelecem órgãos que facilitam a continuidade da elaboração das normas – órgãos de plenário, tais como as Conferências das Partes, outros subsidiários e uma variedade de grupos técnicos. Toda essa arquitetura organizacional permite interligar políticas, com discursos técnicos e legais, voltados ao cumprimento de obrigações assumidas. Assim, o que nos acordos ambientais multilaterais difere dos demais acordos internacionais clássicos é a variedade de mecanismos desenvolvidos para se induzir as Partes ao cumprimento e à assistência, a fim de que executem as obrigações previstas naqueles documentos de forma voluntária e não jurisdicional.

Outra questão a se pensar é que a ordem internacional ambiental não se adequa às limitações fronteiriças, visto que o ecossistema é interdependente e não respeita as fronteiras territoriais artificiais entre os Estados. Isso fica patente quando se considera, por exemplo, que muitos recursos naturais e seus componentes são compartilhados, podendo ser usufruídos por vários países nos limites de seus territórios soberanos e que isso pode trazer consequências para os demais. Essa interdependência dos elementos da natureza criaum problema

fundamental ao Direito Internacional, o que explica em parte porque a cooperação internacional e o desenvolvimento de normas compartilhadas de comportamento na área ambiental são indispensáveis.

Nesse sentido, o tema escolhido como objeto da presente tese centrou-se na análise dos novos problemas globais envolvendo o meio ambiente transfronteiriço e como eles estão sendo resolvidos pela comunidade internacional, tentando-se com isso responder se a via jurisdicional de solução de controvérsias tem-se mostrado adequada para resolvê-los e qual outra alternativa não jurisdicional existiria como decorrência do ambiente de governança e dos regimes ambientais.

Os objetivos da tese estão, portanto, em demonstrar que: a) os problemas ambientais, por serem complexos, multilaterais, transversais e por alcançarem o interesse comum da humanidade, exigiram a reformulação dos paradigmas jurídicos internacionais clássicos; b) a aplicação da clássica teoria de "comando e controle" do Direito Internacional público não oferece respostas suficientes e adequadas para resolvê-los; c) a CIJ, nas decisões proferidas nos conflitos ambientais intergovernamentais, não comunga com os novos padrões inaugurados pelo Direito Ambiental Internacional; d) para o enfrentamento da crise ambiental mundial o cenário da governança ambiental global originou novas formas de cooperação entre os Estados, incluindo os atores não estatais; e) o dinamismo dos regimes internacionais permite o constante controle do cumprimento das obrigações ambientais assumidas pelos Estados e o gerenciamento de seu descumprimento por via não jurisdicional.

A problematização da tese está, assim, em contrapor-se à via tradicional de solução de conflitos ambientais julgados pela CIJ e ponderas se as decisões estão de acordo com os novos princípios apresentados pelo Direito Ambiental Internacional, especialmente com os mecanismos não jurisdicionais de controle de conformidade dos Estados e com as obrigações assumidas nos regimes ambientais internacionais.Com base nesse conjunto de questões e objetivos, busca-se verificar se a nova alternativa de solução de controvérsias é mais adequada para o enfrentamento dos graves, complexos, multilaterais, transversais e transfronteiriços problemas ambientais.Partindo dessas premissas, a tese se desenvolve a partir de quatro indagações pontuais:

1) Quais os novos paradigmas jurídico-internacionais que remodelaram o Direito Internacional?

2) Os conflitos ambientais jurisdicionais julgados pela CIJ são solucionados à luz dos novos princípios ambientais?
3) Em qual outro cenário, que não o jurisdicional, os desafios ambientais globais com riscos de danos transfronteiriços poderiam ser gerenciados?
4) Os mecanismos e procedimentos de conformidade são adequados para se prevenir os conflitos ambientais intergovernamentais e a ocorrência de danos ambientais transfronteiriços, a fim de se evitar conflitos jurisdicionais?

Com base nessas indagações, sustenta-se a hipótese de que, embora a CIJ tenha competência jurisdicional para julgar conflitos ambientais transfronteiriços, os novos padrões descortinados pelo Direito Ambiental Internacional têm desempenhado papel mais relevante no enfrentamento dos problemas ambientais globais.

A metodologia empregada na pesquisa pautou-se pela análise sistemática de bibliografias, nacionais e internacionais, que serviram de fundamento para a construção do raciocínio lógico e coerente apresentado no trabalho. O acesso às bibliografias internacionais deveu-se, exclusivamente, à realização de bolsa sanduíche na Universidade de Valência, na Espanha, garantida com o apoio da CAPES. Isso porque, no Brasil, o tema de Direito Ambiental Internacional e bibliografias a seu respeito, especialmente a abordagem feita nesse trabalho, são praticamente inexistentes.

Também foram analisados documentos oficiais produzidos pelas conferências ambientais internacionais essenciais para a compreensão dos fundamentos desse ramo especial do Direito Internacional, bem como para a compreensão do cenário da governança ambiental global e as discussões a respeito dos regimes internacionais, especialmente o da proteção da camada de ozônio e da mudança climática. As decisões da CIJ referentes a conflitos ambientais intergovernamentais foram indispensáveis para se demonstrar como aquela Corte tem-se posicionado frente aos conflitos ambientais intergovernamentais. Por fim, foi realizado o processo de análise, redação e revisão, com a finalidade de se expor os resultados obtidos de forma coerente e lógica. Na aplicação dessa metodologia histórico-sistemática ao tema deriva o ineditismo da obra.

No que toca à organização da exposição, esta pesquisa está dividida, e assim será apresentada, em seis capítulos.

No ***primeiro capítulo*** são analisados os motivos que desencadearam as principais conferências ambientais mundiais, cujo corte epistemológico ocorreu a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo. Também se dá relevância aos estudos apresentados pelos

cientistas, que advertiram os países a respeito dos efeitos negativos para saúde humana e meio ambiente decorrentes das atividades antrópicas, fato que serviu como alerta gerando ações especialmente voltadas à redução do dano infligido à camada de ozônio e à reversão da alteração climática no planeta Terra. Também são apresentados os principais resultados das conferências ambientais globais e os documentos internacionais que contribuíram para o surgimento do Direito Ambiental Internacional.

No ***segundo capítulo*** são analisados os novos paradigmas principiológicos apresentados pelos documentos internacionais produzidos pelas conferências ambientais globais. A relevância desses novos princípios deve-se ao fato de haverem remodelado as relações intergovernamentais, redefinindo os pilares clássicos do Direito Internacional público. Deveriam, ainda, orientar os juízes da CIJ no momento de decidir os conflitos ambientais jurisdicionais. Os princípios do Direito Internacional – quais sejam, o da soberania absoluta, da reciprocidade e dos tratados *pacta sunt servanda*– são discutidos, na intenção de se ponderar sobre sua adequação para o enfrentamento dos problemas ambientais globais, cuja envergadura ultrapassa os interesses próprios dos Estados e as questões estritamente jurídica e política. Além disso, como resultado das conferências ambientais globais, novas maneiras de se elaborar tratados foram apresentadas e novas obrigações foram instituídas não só nesses novos acordos ambientais multilaterais como também em documentos sem força jurídica obrigatória. Consequentemente, novas fontes do Direito Internacional público são apresentadas, embora não estejam previstas expressamente no Estatuto da CIJ.

No ***terceiro capítulo*** analisa-se os casos ambientais intergovernamentais Gabcikovo-Nagymaros, testes nucleares, Papeleras e baleias, todos julgados pela CIJ, além do Caso *Trail Smelter* analisado por um tribunal arbitral. Tenciona-se assim descobrir se os novos princípios ambientais e as novas fontes do Direito Internacional são considerados para solucionar conflitos que envolvem questões do meio ambiente transfronteiriço. Em outras palavras, o interesse nesse ponto é saber se eles são pilares de fato aceitos pela via jurisdicional tradicional para o enfrentamento dos problemas ambientais. Dado que a existência desses casos, julgados pela Corte, aponta para uma tentativa de gerenciamento do problema por via do estabelecimento de obrigações aos Estados, importa então realmente saber se elas são cumpridas e, caso não sejam, se a via jurisdicional é de fato adequada para consolidar os novos princípios e os novos pilares trazidos pelo Direito Ambiental Internacional.

Partindo das conclusões parciais obtidas até esse momento, o ***quarto capítulo*** focaliza o cenário da governança ambiental e os regimes internacionais, especificamente o da proteção da camada de ozônio e da mudança climática. Nesse sentido, busca-se constatar que esse

cenário demonstra ser essencial e indispensável para a discussão de regimes ambientais e que, como resultados da dinâmica apresentada pela governança, decorrem, muitas vezes, os regimes ambientais que, com toda sua arquitetura organizacional, visam a gerenciar os problemas ambientais globais.

No ***quinto capítulo*** o estudo analisa os novos acordos ambientais multilaterais, tomando como parâmetros o da proteção da camada de ozônio e o da mudança climática, principalmente no que diz respeito aos mecanismos e procedimentos de conformidade e à arquitetura organizacional previstos nos regimes, formas de gerenciamento dos conflitos que tem a finalidade de minorar os riscos de danos ao meio ambiente transfronteiriços. Também está demonstrado que esse novo arranjo institucional internacional visa acompanhar, de forma constante e de maneira dinâmica, o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados naqueles regimes (e que o não cumprimento delas não origina um conflito jurisdicional, pelo menos em princípio). Tenta-se, assim, demonstrar que a cooperação entre os Estados, a incidência do princípio da responsabilidade comum mas diferenciada e o emprego de meios capazes de induzir os Estados-Partes a voltarem a cumprir suas obrigações constituem a nova via não jurisdicional de se administrar os conflitos ambientais decorrentes do não cumprimento dos deveres assumidos.

No ***sexto capítulo*** a análise trata dos mecanismos e procedimentos de conformidade dos dois maiores regimes ambientais, tomados como parâmetros neste trabalho. Nele busca-se provar que a dinâmica e a arquitetura organizacional representadas nesses dois regimes são adequadas para o gerenciamento dos riscos de danos ambientais e que essa via não jurisdicional é apropriada para enfrentar questões de não cumprimento das obrigações assumidas.

Esta tese não se presta a verificar se os mecanismos e procedimentos de conformidade são mais eficazes que a tradicional fórmula de solução jurisdicional dos conflitos ambientais intergovernamentais. O que se pretende apontar é que os novos mecanismos e procedimentos são uma alternativa adequada e viável para se solucionar ou, ao menos gerenciar, os problemas ambientais globais e que eles comungam com os novos pilares que fundamentam o Direito Ambiental Internacional, quais sejam, o cenário da governança ambiental global e os regimes ambientais.

A relevância da tese está, assim, em se investigar os novos paradigmas apresentados pelo Direito Ambiental Internacional e em buscar demonstrar que o cenário da governança ambiental é o palco ideal para a construção dos regimes ambientais. E ainda em sugerir que, com sua arquitetura organizacional e sua previsão de mecanismos e procedimentos de

controle da conformidade das obrigações assumidas pelos Estados-Partes, os novos regimes ambientais internacionais são uma alternativa lógica, coerente e adequada para se fazer frente à atuação jurisdicional da CIJ, quando se trata de conflitos ambientais transfronteiriços.

CAPÍTULO 1 – PERCURSO HISTÓRICO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

As conferências ambientais internacionais podem ser vistas como cenário ideal onde se discute os problemas que envolvem o meio ambiente global, uma vez que permitem que a sociedade civil participe dos debates, trazendo-a para o palco das discussões juntamente com os Estados. São o momento de firmar compromissos capazes de enfrentá-los, seja por meio de tratados, seja com declarações. Ainda assim, não são as únicas oportunidades para tanto, pois o espaço criado pelos regimes ambientais internacionais também permite constante discussão acerca de problemas ambientais transfronteiriços e fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-Partes.

Sob o aspecto de um desenvolvimento histórico, o Direito Ambiental Internacional, de acordo com Fúlvio Eduardo Fonseca, passou por três fases. A primeira ocorreu antes de 1972, ocasião em que o movimento ambientalista surgiu e a consciência ecológica começou a ser despertada. Até então, o meio ambiente era protegido por tratados internacionais de forma fragmentada.[1] Essas circunstâncias possibilitaram o surgimento da segunda fase daqueles direitos, que compreende o período de 1972 a 1992, cujos eventos principais – Conferência de Estocolmo e Conferência do Rio, respectivamente – propiciaram a elaboração de diversos princípios ambientais e acordos ambientais multilaterais. Nessa segunda fase da evolução do Direito Ambiental Internacional, a visão a respeito das questões ambientais passou a ser holística e assim foi caracterizada nos tratados que regulam o "controle da poluição, a conservação dos *habitats* e a proteção dos *global commons*."[2] Por fim, a terceira fase compreende o período pós-Rio/92 até a atualidade, período em que se assiste a novas modalidades de cooperação baseadas na ideia de governança ambiental, à entrada em vigor de uma série de importantes tratados internacionais, como o Protocolo de Kioto e à realização de outras conferências mundiais.[3]

É a partir desse percurso histórico que o Capítulo 1 apresentará o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional. O centro desta exposição é ocupado pelo reconhecimento da participação ativa de atores não estatais, até então sem diálogo com os tomadores de decisões.

---

[1] Por exemplo a Convenção para a Proteção das Aves Úteis à Agricultura, de 1902, o Tratado para a Preservação e Proteção das Focas Marinhas, de 1911.

[2] FONSECA, Fúlvio Eduardo. "A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.50, n.1, Brasília, jan./jun. 2007, p.121-138. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a07v50n1.pdf>. Acesso em 18.04.2014, p.123.

[3] FONSECA, Fúlvio Eduardo. Op. cit., p.123.

Essa possibilidade decorreu do fato de que a compreensão dos problemas ambientais globais dependeu dos estudos constantes dos cientistas e do aprimoramento da tecnologia. Como consequência desse dinamismo inédito quanto às questões de interesse internacional, chegou-se à conclusão de que os tratados, nos moldes do Direito Internacional clássico, não se ajustavam aos novos problemas mundiais – precisavam, na verdade, ser reajustados constantemente para acompanhar a evolução técnico-científica e a própria inconstância do meio ambiente. Some-se a isso o fato de que a solução dos problemas ambientais globais não pôde ser imposta de uma vez por todas, pois envolveu outras questões, como as sociais e as econômicas, atingindo os países de maneira desproporcional. Razão pela qual o cumprimento das obrigações ocorre paulatinamente, exigindo um constante controle dos acordos instituídos.

Dessa forma, as mudanças globais trouxeram inovações na elaboração de normas internacionais. Superando a tradicional feitura de tratados, os tomadores de decisões idealizaram as chamadas "convenções-quadro"[4], cuja maior característica é a possibilidade de serem complementados por protocolos, permitindo que se adaptem às mudanças do tempo e do conhecimento científico. Os problemas ambientais globais passaram, assim, a serem discutidos dentro de cenários de regimes ambientais e da governança global. E isso exigiu a criação de estruturas institucionais, acompanhadas de mecanismos de controle do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados.

Nesse sentido, há regimes jurídicos internacionais que são compostos por convenções, protocolos, anexos. O fator tempo e a natureza flexível desses documentos acompanham o dinamismo das mudanças que ocorrem no conhecimento científico e nas rápidas alterações das atividades humanas que causam significativo impacto ambiental. Assim, nas palavras de Alexandre Kiss:

---

[4] Há distinções entre Convenções-Quadro (tratados-quadro) e os *umbrella treaties* (tratados-guarda-chuva).Nos tratados-quadro há um órgão legislativo, previsto expressamente naquele documento, que tem a função delegada pelos Estados de complementar aquele documento geral: é o caso da Conferência das Partes (COPs) prevista na Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas. Já a atividade legisladora, no caso dos *umbrella treaties*, é feita pelos próprios Estados, não necessariamente os mesmos que ratificaram aquele tratado geral. Outra distinção é que no tratado-quadro há uma única estrutura e os Estados que o ratificaram são os mesmos que tratam da sua implementação. O mesmo não ocorre com os *umbrella treaties*. Nem sempre os Estados que o ratificaram são os mesmos que irão discutir e ratificar os atos internacionais que estão sob sua égide. É o caso da Convenção de MontegoBay de 1982, em que tratados anteriores sobre assuntos específicos do mar, abordados naquela convenção, negociados sob a égide da OMI, são postos sob os *umbrela treaties*(tratados "guarda-chuva"). Cite-se como exemplo a Convenção Marpol de 1973 (Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios) e seu Protocolo de 1978, firmados em Londres, além das Partes contratantes serem distintas, o conteúdo da Convenção de Montego Bay é menos detalhado. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001, p.175.

> "O processo evolutivo inteiro mostra a necessidade de negociar, a fim de resolver os problemas, em vez de adotar regras estritas, entendendo que alguns princípios e regras fundamentais devem ser definidos ao determinar os objetivos e criando uma adequada estrutura para ação."[5]

Apesar de todo o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, isso não significou que os problemas ambientais mundiais foram resolvidos, até porque o simples fato de um acordo internacional ter sido ratificado pelos Estados não expressa que aqueles problemas deixarão de existir. Ressalte-se que, não raras vezes, com o anseio de que o maior número de países ratifique os tratados, eles costumam na verdade refletir o "mais baixo denominador comum".[6]

1.1 Primeiras manifestações da preocupação ambiental global

Antes da Conferência de Estocolmo[7] o meio ambiente era visto como fragmentos do todo, carente de coerência e coordenação, pois se referia a áreas geográficas limitadas. A partir dessa Conferência, de 1972, novos instrumentos jurídicos inauguraram a transição dos interesses dos Estados soberanos para o interesse comum da humanidade, baseado no princípio da cooperação, relativizando-se assim o conceito da soberania dos Estados.[8]

Para que o relato do processo esteja completo, contudo, é preciso voltar ao final da década de 1960, quando houve uma real preocupação com o crescimento populacional e o

---

[5] KISS, Alexandre. "The implications of global change for the international legal system". In: WEISS, Edith Brown (ed.) *Environmental change and international law: new challenges and dimensions*. Tokyo: The United Nations University, 1992, p.315-339 e p.324-325. No original: "The whole evolutionary process shows the need to negotiate in order to solve problems, rather than to adopt strict rules, understanding that some fundamental principles and rules are to be defined by determining the goals and creating an adequate framework for action."

[6] DUNOFF, Jeffrey L. "From Green To Global: toward the transformation of international environmental". In: *Harvard Environmental Law Review*, 1995. O artigo consultado pela autora está disponível no enderenço eletrônico <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

[7] Logo após a II Guerra Mundial houve a Conferência Científica das Nações Unidas em 1949 que tratou da conservação e utilização dos recursos naturais. Apesar de ter sido a primeira tentativa de globalizar a preocupação com a conservação e proteção dos recursos ambientais, nada de concreto resultou dessa Conferência. Nesse sentido, ver: 'Adjudication norms, dispute settlement regimes and international tribunals: the status of "environmental sustainability" in international jurisprudence'. In: GILLROY, John Martin. *Stanford Journal of International Law*. Leland Stanford Junior University, 2006. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

[8] LEHMEN, Alessandra. *Direito e governança ambiental global*. Tese de doutorado. Universidade federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/77189/000895702.pdf?sequence=1>. Acesso em 22.08.2014, p.19 e p.20.

crescente desenvolvimento industrial, que acarretavam agressões aos recursos naturais do planeta e degradação do meio ambiente.[9]

De acordo com Ulrich Beyerlin e Thilo Marauhn, o que possibilitou à Assembleia Geral das Nações Unidas realizar a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, foi o rápido aumento dos riscos potenciais da poluição ambiental e sua globalização. Além disso, contou também para a construção desses espaços de discussão a conscientização mundial sobre o problema, bem como a habilidade da ciência em identificar as causas e efeitos do complexo fenômeno da poluição. Por fim, também foi de fundamental importância o desenvolvimento de técnicas e tecnologias para a proteção do meio ambiente.[10]

Esse despertar para a problemática global, decorrente das agressões ao meio ambiente, foi influenciado pelo Clube de Roma, que nasceu em abril de 1968, na Academia Dei Lincei, em Roma, como uma organização informal e internacional, resultado de um encontro de um grupo de trinta pessoas formado por cientistas, educadores, economistas e empresários de dez países.[11] Seu objetivo foi discutir os problemas atuais e futuros da humanidade, promovendo o entendimento entre as variáveis econômica, política, natural e social, que se interconectam. Atualmente o Clube de Roma é uma organização não governamental.[12]

O industrial italiano Aurelio Peccei e o cientista escocês Alexander King, idealizadores do Clube de Roma, convidaram profissionais de diversas áreas para discutir o dilema do pensamento a curto prazo, predominante nos assuntos internacionais. Pauta que se complementou por outros aspectos, como a preocupação do consumo de recursos naturais considerados ilimitados, em um cenário global no qual os países estão cada vez mais interdependentes.[13]

Em 1972 foi lançado o primeiro relatório sobre "Os limites do crescimento", encomendado pelo Clube de Roma ao Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), sob a coordenação de Dennis Meadows, motivo pelo qual também é conhecido como "Relatório

---

[9] SOROOS, Marvin S. "Global institutions and the environmental: an evolutionary perspective". In: AXELROD, Regina S., VANDEVEER, Stacy D., DOWNIE, David Leonard (ed.)*The global environment. Institutions, law, and policy*, 3ª ed. CQPress, 2011, p.24-47 e p.27.

[10] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. *International environmental law*. United Kingdom by Hart Publishing Ltda, Oxford, 2011, p.7.

[11] Em 1970, o Clube de Roma já possuía 75 membros de vinte e cinco países. (OLIVEIRA, Leandro Dias de. 'Os "Limites do Crescimento" 40 anos depois: Das "Profecias do Apocalipse Ambiental" ao "Futuro Comum Ecologicamente Sustentável"'. In: *Revista Continentes* (UFRRJ), n.1, ano 1, 2012, p.77. Disponível em <http://r1.ufrrj.br/revistaconti/pdfs/1/ART4.pdf>. Acesso em 25.03.2015. Atualmente, diversos brasileiros são membros do Clube de Roma, como o ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e a ex-ministra do STF, Ellen Gracie Northfleet. (Club of Rome. Membros. Disponível em <http://www.clubofrome.org.br/membros> Acesso em 25.03.2015).

[12] "About the club of Rome". The club of Rome. Disponível em <http://www.clubofrome.org/?p=324>. Acesso em 25.03.2015.

[13] Ibidem.

Meadows".[14] Esse relatório apresentou diversos cenários, tentando assim propor caminhos para que a sociedade reconcilie o progresso econômico com as restrições ambientais. O Clube de Roma também demonstrou a contradição entre o consumo ilimitado de materiais em um mundo com recursos finitos, o que trouxe a questão para o topo da agenda global.[15]

A principal conclusão do relatório foi que os atrasos na tomada de decisões globais fariam com que o crescimento econômico ultrapassasse os limites do planeta, de modo que, uma vez concretizado esse cenário de um território insustentável, a sociedade humana seria forçada a reduzir suas taxas de utilização dos recursos naturais e de emissões.[16] O cenário crítico apresentado pelo mencionado relatório, caracterizado pela fome, poluição e crescimento demográfico, ressaltava a necessidade de conter o crescimento, adotando-se uma política de "crescimento zero" para todos os países.[17]

Embora seja perceptível que a proposta subjacente ao "crescimento zero" impedia que os países pobres tivessem oportunidade de explorar os recursos naturais a fim de alcançarem um crescimento econômico, tal como fizeram os países ricos, o relatório "Os limites do crescimento" serviu como um ponto de discussão acerca da relação entre recursos naturais finitos *versus* consumo sustentável. O desequilíbrio dessa relação poderia acarretar cenários insustentáveis para a humanidade.

Nesse sentido, o relatório "Os limites do crescimento" foi considerado uma espécie de âncora da Conferência de Estocolmo, de 1972, o que explica as discordâncias entre países do Norte e do Sul, aqueles defendendo o "crescimento zero", enquanto esses defendiam o "desenvolvimento a qualquer custo".[18] Mesmo não se empregando o termo "desenvolvimento sustentável", na Conferência de Estocolmo já havia preocupação com o "equilíbrio" e o "futuro". Isso pavimentou o caminho para a elaboração de documentos propugnados pela ONU, como o relatório "Nosso Futuro Comum", de 1987, e a Agenda 21, apresentada na Conferência do Rio/92.[19]

---

[14] OLIVEIRA, Leandro Dias de. Op. cit., p.77.
[15] The club of Rome. The story of the Club of Rome. The birth of the Club of Rome. Disponível em <http://www.clubofrome.org/?p=375>. Acesso em 25.03.2015.
[16] RANDERS, Jorgen. "What was the message of the limits to growth? What did this little book from 1972 really say about the global future?" O artigo pesquisado pela autora para esta nota está disponível no endereço eletrônico <http://connect.clubofrome.org/ecms/files/resources/What_was_the_message_of_Limits_to_Growth.pdf.>. Acesso em 25.03.2015.
[17] OLIVEIRA, Leandro Dias de. Op. cit, p.78.
[18] OLIVEIRA, Leandro Dias de. Op. cit., p.81.
[19] Ibidem.

Assim, com base em estudos feitos pelo Clube de Roma e outros pesquisadores individualmente[20], reconheceu-se, na Conferência de Estocolmo, que a agressão ao meio ambiente pelos países desenvolvidos deveu-se ao seu crescimento econômico. Por outro lado, a agressão ambiental provocada pelos países em desenvolvimento decorria do próprio subdesenvolvimento, da falta de infraestrutura, da ausência de recursos financeiros aplicados na seara social.[21] Para esses países as questões ambientais estavam em segundo plano, pois seus maiores desafios eram combater a pobreza, a fome, a falta de moradia, de alimentação e de educação.[22]

Apesar dos debates e posicionamentos controversos entre países desenvolvidos de um lado e em desenvolvimento de outro, a Conferência apresentou resultados efetivos. O documento mais conhecido ficou sendo a Declaração de Estocolmo de 1972, composto por um preâmbulo e vinte e seis princípios tratando das questões ambientais de âmbito internacional e nacional. José Juste Ruiz disserta que, se há algum comentário crítico a respeito desse documento, "talvez coubesse mencionar certo excesso de otimismo em relação ao efeito potencial da ciência como elemento exclusivo de solução dos problemas ambientais."[23]

Também se adotou o Plano de Ação para o Meio Ambiente, composto por cento e nove Declarações, elaborado em torno dos seguintes pontos: avaliação dos problemas, medidas de gestão e medidas de apoio.[24]O primeiro ponto trata de investigação, intercâmbio de informações e cooperação entre os Estados. As medidas de gestão discutem diversos problemas ambientais referentes às seguintes matérias: contaminação geral, substâncias tóxicas e perigosas, ruídos, contaminação de alimentos e proteção do meio ambiente marinho. Por fim, as medidas de apoio visam promover a informação, a educação ambiental, a formação de especialistas e a criação de instituições internacionais capazes de conduzir todo

---

[20] Em 1962 foi lançado o livro "Primavera Silenciosa", de Rachel Carson, que traz um relato sobre os efeitos negativos do uso de pesticidas sobre o meio ambiente e para o homem. Em 1968, foi a vez da obra "Tragédia dos comuns", de Garrett Hardin, que trata da exploração de recursos naturais pelos indivíduos em detrimento do uso regulado por necessidades coletivas, ou seja, o livre acesso e o uso irrestrito de recursos naturais de forma individualizada impede que esses mesmos recursos sejam usufruídos pela sociedade.

[21] PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p.49.

[22] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito ambiental internacional. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002, p.29.

[23] RUIZ, José Juste. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999, p.19. No original: "quizás cabría mencionar un cierto exceso de optimismo respecto del efecto potencial de laciencia como elemento exclusivo de solución de los problemas ambientales."

[24] "Gathering a body of global agreements". UN Documents. Disponível em http://www.un-documents.net/aphe-a.htm>. Acesso em 20.04.2014.

esse programa.[25] Contudo, esses documentos têm natureza meramente declarativa e de recomendação, o que pode ser explicado, de acordo com José Juste Ruiz, pelo fato de que o momento histórico exigia diagnóstico e adoção de diretrizes políticas para uma regulamentação específica através de tratados, ação que dependia por sua vez de um período de amadurecimento.[26]

Como resultado fático foi criado, no plano institucional, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede na cidade de Nairóbi, no Quênia. Essa instituição conta com um Conselho de Administração composto por cinquenta e oito Estados e um secretariado, é financiada pela própria ONU e por um Fundo para o Meio Ambiente que conta com contribuições voluntárias cuja finalidade é financiar projetos ambientais de interesse geral. O Conselho produz relatórios sobre as atividades do PNUMA que são encaminhados à Assembléia Geral da ONU através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC).[27] Já o PNUMA tem como principal missão dar orientação executiva e atuar como catalisador de financiamentos de programas de cooperação internacional ambientais.[28]

Após a Conferência de Estocolmo, foram produzidos documentos juridicamente vinculantes.[29] Esse aumento do interesse pela questão ambiental veio, principalmente, dos países industrializados, que nos primeiros anos depois de 1972 criaram agências e ministérios no âmbito interno para tratar de problemas ambientais. Países em desenvolvimento, ao contrário, tinham como prioridades o crescimento econômico e a erradicação da pobreza. Além disso, com a publicação do relatório "Os limites do crescimento", os países em desenvolvimento estavam preocupados com a finitude dos recursos naturais, fator que os impediria alcançar um nível mais alto de desenvolvimento e de consumo. Razão pela qual, esses países, durante aquela Conferência, pleitearam uma "nova ordem econômica internacional", ou seja, uma reforma na administração do sistema econômico global,[30] o que não ocorreu.

Enfim, apesar de o mundo estar dividido, à época da Conferência de Estocolmo, entre países ricos e pobres, desenvolvidos e em desenvolvimento, com interesses e preocupações distintos, é possível afirmar que os resultados finais nela apresentados foram positivos. Além

---

[25] RUIZ, José Juste. Op.cit., p.19.
[26] Ibidem.
[27] PLODGETT, Mark S.; HUNTER JUNIOR, Richard J.; LOZADA, Hector R. "A Primer on International Environmental Law: Sustainability as a Principle of International Law and Custom". In: *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2008. Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.
[28] RUIZ, José Juste. Op.cit., p.20.
[29] Ibidem.
[30] SOROOS, Marvin S. Op. cit., p.24-47 e p.28.

de ser considerada a primeira grande conferência mundial do meio ambiente, nessa ocasião apresentou-se documentos internacionais e criou-se um programa específico.

1.2 O auge da instituição dos novos paradigmas dos acordos ambientais internacionais

Na década de 1970, cientistas já apresentavam estudos a respeito dos riscos causados pelos gases clorofluorocarbonos (CFCs) emitidos na atmosfera como subproduto das atividades econômicas, com impacto na camada de ozônio. Danos a essa camada acarretariam, por conseguinte, efeitos negativos nos ecossistemas dos oceanos, na produtividade agrícola, nos animais e na própria saúde do homem, com sérios riscos de aumento dos casos de câncer.[31]

Em 1974, especialistas publicaram estudos científicos demonstrando a probabilidade de que produtos químicos produzidos pelo homem poderiam causar danos à camada de ozônio. A Terra está envolta em uma capa que a protege da radiação de raios ultravioletas, perigosos à saúde humana, animal e à vegetação. Os cientistas concluíram que os CFCs, na forma de gases, poderiam atingir a estratosfera e decompor aquela camada.[32]

Em resposta a essa preocupação, o PNUMA convocou uma conferência, em março de 1977, que ao final apresentou o Plano Global de Ação sobre a Camada de Ozônio e estabeleceu uma Comissão de Coordenação para gerenciar as futuras ações sobre a avaliação da degradação dessa camada.[33]

Em maio de 1981, o PNUMA apresentou um documento a ser discutido pelos países a respeito dos perigos decorrentes do uso de substâncias capazes de destruir a camada que protege a Terra dos raios ultravioletas. Em março de 1985 foi adotada a Convenção-Quadro de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, incentivando-se assim os Estados-Partes a cooperarem entre si quanto ao monitoramento e troca de pesquisas e informações, embora não tenham sido previstas obrigações quanto à redução do uso daquelas substâncias.[34]

---

[31] "Reporting services". International Institute for Sustainable Development. O artigo está disponível no endereço eletrônico <http://www.iisd.ca/process/ozone_regime_intro.htm>. Acesso em 26.03.2015.

[32] WEISS, Edith Brown. "El convenio de Viena para La protección de la capa de ozono y el protocolo de Montreal relativo a lãs sustancias que agotan la capa de ozono". In: *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2009, p.1. Disponível em <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/vcpol/vcpol_s.pdf> Acesso em 26.03.2015.

[33] "Reporting services". International Institute for Sustainable Development. O artigo está disponível no endereço eletrônico <http://www.iisd.ca/process/ozone_regime_intro.htm>. Acesso em 26.03.2015.

[34] Ibidem.

Em setembro de 1987, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Degradam a Camada de Ozônio previu obrigações vinculantes de redução do uso das substâncias danosas. Foi dado tratamento diferenciado aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, esses tiveram um "período de graça" até que aquela redução passasse a lhes ser exigida.[35]

A Convenção-Quadro de Viena e o Protocolo de Montreal, nas palavras de Edith Brown, "estabeleceram um precedente para o PNUMA ao finalizarem primeiro um acordo-quadro e depois, um ou mais protocolos". Desde então, importantes acordos globais posteriores passaram a acompanhar esse precedente, tais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kioto.[36]

Assim, aqueles dois documentos que tratam da proteção da camada de ozônio foram os primeiros, de nível internacional, a tratar de um problema de longo prazo – ou seja aqueles cujas causas podem ser observadas em um momento mas cujos efeitos negativos só são percebidos após vários anos. Em face disso, como a compreensão científica acerca do problema poderia se alterar, foi também necessário repensar os acordos, especialmente no que tocava à maneira de se adaptarem às mudanças promovidas pelos estudos científicos. Para regerem de fato um mundo condicionado pela constante transformação da ciência, os acordos tornaram-se mais flexíveis. Além disso, o enfrentamento do problema dos danos à camada de ozônio dependia da máxima cooperação internacional, e não apenas de alguns países.[37]

Outro grave e complexo problema ambiental global também foi detectado no período posterior à Conferência de Estocolmo. Essa percepção adveio da evidência científica a respeito do aquecimento global na década de 1980, em decorrência das atividades humanas que fazem aumentar a concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera. Esse fato científico incitou a Organização Mundial Meteorológica (*World Meteorological Organization* - WMO) e o PNUMA a estabelecerem o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (*Intergovernmental Panel on Climate Change*– IPCC), em 1988. Esse Painel tem como missões: avaliar as informações científicas relativas aos diversos aspectos da mudança do clima; avaliar os impactos, não só ambientais, mas também socioeconômicos em decorrência da alteração do clima e formular estratégias para gerenciar a mudança climática global.[38]

---

[35] Ibidem.
[36] WEISS, Edith Brown. Op. cit., p.2. No original: "sentaron un precedente em el PNUMA al finalizar primero um acuerdo marco y más tarde, uno o más protocolos."
[37] Ibidem.
[38] "A brief history of the framework convention on climate change". In: *Earth Negotiations Bulletin*. Vol.12, n.12, Tuesday, 28 March 1995, p.1. Esse artigo eletrônico está disponível no endereço<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb1212e.pdf>. Acesso em 26.03.2015.

No dia 11 de dezembro de 1990, na 45ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou-se uma resolução estabelecendo uma Comissão de Negociação Intergovernamental para a Convenção-Quadro sobre Mudança Climática. Após diversas reuniões e tratativas, essa Convenção foi aberta para assinatura na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, recebendo cento e cinquenta e cinco assinaturas, entrando em vigor no dia 21 de março de 1994.[39] O Protocolo de Kioto, por sua vez, foi aprovado em dezembro de 1997, estabelecendo percentuais de redução de emissões de GEE para os países desenvolvidos.

De acordo com Daniel Bodansky, o regime de mudança climática passou por cinco fases até ser instituído. A primeira foi o período de fundação, quando os estudos científicos demonstraram a necessidade de haver preocupação com o aquecimento global. A segunda estabeleceu uma agenda, entre os anos de 1985 a 1988, quando a problemática deixou de ser apenas uma questão científica para também se tornar uma questão de política.[40] Isto é, a problemática da mudança do clima foi saindo da seara estritamente científica para o campo do conhecimento do público. Um pequeno grupo de ambientalistas trabalhou para promover esse tema dentro de uma agenda internacional, levando os empresários a tomar consciência dos efeitos dos GEE através de *workshops* e conferências, artigos com linguagem acessível ao público em geral publicados em revistas não especializadas. Aquele grupo também iniciou um contato direto com os tomadores de decisões.[41]

O período de 1988 a 1990, terceira fase, foi de negociações preliminares, quando os governantes se envolveram no processo. Até 1988 a questão da mudança climática foi dominada essencialmente pelos atores não governamentais, mas a partir desse mesmo ano a problemática surgiu como uma questão intergovernamental. Esse período, ainda segundo Daniel Bodansky, foi de transição, pois os governos passaram a desempenhar papel mais relevante, embora os atores não governamentais ainda exercessem forte influência. O IPCC refletiu essa ambivalência. A avaliação científica apresentada por esse Painel, em 1990, foi muito mais um produto da comunidade científica internacional que de governantes.[42]

Nesse período referente às primeiras respostas internacionais, destaca-se que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1988, declarou a mudança climática como "preocupação comum da humanidade" (*common concern of mankind*).[43]

---

[39] Ibidem.
[40] BODANSKY, Daniel. "The history of the global climate change regime", p.23-24. Disponível em <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/admininst/shared/doc-professors/luterbacher%20chapter%202%20102.pdf> Acesso em 27.03.2015.
[41] Ibidem, p.23-24 e p.26-27.
[42] Ibidem, p.27-28.
[43] Ibidem, p.28.

A fase de negociação formal intergovernamental marcou o quarto período, culminando com a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, em 1992. Ressalte-se que, na década de 1980, os problemas ambientais centravam-se na poluição do ar transfronteiriça e na degradação da camada de ozônio; pouco se discutia a respeito da mudança do clima. Além disso, os princípios instituídos pelo Direito Internacional clássico não se aplicavam de forma específica a esse problema global.[44]

O processo de negociação de um acordo sobre a mudança do clima iniciou em dezembro de 1990, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas instituiu uma Comissão de Negociação Intergovernamental para a Convenção-Quadro sobre Mudança Climática, para que elaborasse um acordo contendo compromissos apropriados e para que pudesse ser assinado na Conferência do Rio de Janeiro, em junho de 1992.[45]

Finalmente, a última fase foi a do pós-acordo, referente à elaboração e implementação daquela Convenção-Quadro e ao início das negociações sobre os compromissos adicionais com a adoção do Protocolo de Kioto, em dezembro de 1997.[46]

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática entrou em vigor no dia 21 de março de 1994 e, um ano depois, em Berlim, ocorreu a primeira reunião da Conferência das Partes (COP1), ocasião em que algumas decisões importantes foram tomadas, quais sejam: criar uma Comissão *ad hoc* para negociar um protocolo para 1997, devendo constar compromissos adicionais por parte dos países industrializados com validade para o período posterior ao ano 2000; utilizar o Fundo Ambiental Global (GEF) como mecanismo de financiamento e instituir uma Secretaria permanente da Convenção em Bonn.[47]

Ressalte-se que a questão do aquecimento global apenas surgiu como uma discussão política na década de 1990. Em 1979 foi organizada a 1ª Conferência Mundial do Clima, que não obteve qualquer sucesso. Da mesma forma, em 1985, ano do maior *workshop* sobre mudança do clima, realizado na cidade de Villach, na Áustria, representantes do governo americano demonstraram não estar envolvidos com essa questão. Contudo, no final da década de 1980, os EUA passaram a discutir sobre o aquecimento global e a Assembleia Geral das Nações Unidas também trouxe essa problemática para a mesa de discussão. Em 1990, na 2ª Conferência Mundial do Clima, já havia diversos ministros e líderes governamentais.[48]

---

[44] Ibidem, p.31.
[45] Ibidem, p.32.
[46] Ibidem, p. 23-24.
[47] Ibidem, p. 34-35.
[48] Ibidem, p.24.

A par desses dois maiores problemas ambientais globais, da degradação da camada de ozônio e da mudança climática e seus efeitos negativos, em 1983, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida à época pela ex-primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Durante três anos, essa Comissão visitou todos os países, consultou diversas pessoas e realizou reuniões deliberativas em diferentes cidades. O trabalho da Comissão encerrou-se no dia 31 de dezembro de 1987, com a entrega de seu relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas, conhecido como "Nosso futuro comum" ou, "Relatório Brundtland".[49]

Por orientação da chamada Comissão Brundtland, foi dada maior ênfase ao "desenvolvimento sustentável". Nesse sentido, o organismo voltou sua atenção para os países em desenvolvimento que exprimiam insatisfação com reduzido crescimento econômico, bem como a incapacidade dos países desenvolvidos de dar respostas às suas demandas por reformas internacionais de ordem econômica. De acordo com Marvin Soroos, o relatório "foi notável por reconhecer que pobreza e subdesenvolvimento nos países em desenvolvimento foram importantes causas de degradação ambiental." O relatório ainda dissertou no sentido de que as prioridades ambientais não poderiam ser alcançadas se não houvesse redução da pobreza e crescimento sustentável da economia nos países em desenvolvimento.[50]

Importante ressaltar que o relatório "Nosso futuro comum", de 1987, contrapôs-se à ideia apresentada pelo relatório "Os limites do crescimento", uma vez que este divorciava a ecologia da economia, pois o "crescimento zero" "é antagônico ao modo de produção capitalista", e aquele "foi o corolário do processo de alinhamento dos interesses econômicos com a questão ambiental". O relatório "Nosso futuro comum" adequou a economia à ecologia, "através da combinação entre a ideia do desenvolvimento sustentável e o neoliberalismo econômico enquanto proposta hegemônica na nova ordem."[51]

Assim, o "Relatório Brundtland" demonstrou que o crescimento é possível para todos os países, mesmo os da periferia, desde que cumpram normas. Essa afirmação se contrapõe ao raciocínio do "Os limites do crescimento", "que revelava os interesses dos países centrais em manter a divisão territorial do trabalho e também os conflitos e as contradições entre o "norte desenvolvido" e o "sul subdesenvolvido"".[52]

---

[49] SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Op. cit., p.34.
[50] SOROOS, Marvin S. Op. cit., p.24-47 e p.29. No original: "was notable for recognizing that poverty and underdevelopment in developing countries were important causes of environmental degradation."
[51] OLIVEIRA, Leandro Dias de. Op. cit., p.81-82. Esse artigo está disponível no endereço eletrônico <http://r1.ufrrj.br/revistaconti/pdfs/1/ART4.pdf>. Acesso em 25.03.2015.
[52] Ibidem, p. 82.

As duas maiores conferências mundiais, a de Estocolmo, de 1972, e a do Rio de Janeiro, em 1992, ambas sob coordenação da ONU, foram influenciadas por esses dois documentos, os relatórios "Os limites do crescimento" e "Nosso futuro comum", respectivamente.[53]

A Conferência do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992,também conhecida como Rio/92, apesar dos êxitos obtidos na Conferência de Estocolmo na busca de maior proteção do meio ambiente global, deparou-se com a constatação de que a deterioração do planeta Terra não fora contida nem muito menos remediada, como disserta José Juste Ruiz. Ao final da década de oitenta, a humanidade estava, aparentemente, diante de uma situação ambiental agravada, inserida ademais em um contexto geral consideravelmente mais complexo.[54]

Esse contexto geral mais complexo, ao qual se refere José Juste Ruiz, pode ser mais bem elucidado se pensarmos que, no período histórico entre as duas conferências ambientais internacionais, a de 1972 e a de 1992, o mundo testemunhou o fim da guerra fria e o esfacelamento do mundo bipolar. Com isso, a humanidade se deparou com problemas complexos, não apenas de ordem política, como o fim da violência e da guerra, ou de ordem econômica, como a riqueza do Norte e a pobreza do Sul, mas sim também de ordem ecológica. Nesse sentido, havia confronto entre a ambição de alguns Estados de crescer economicamente, ainda que sobre bases insustentáveis, e a urgência de harmonizar aquela exigência com a proteção do meio ambiente, ou seja, alcançar o objetivo do desenvolvimento sustentável. Diante desse quadro político e a fim de conquistar tal objetivo, as Nações Unidas convocaram a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro, em 1992,[55] que contou com a presença de cerca de cento e setenta e oito países,acompanhadas de mais de vinte mil pessoas da sociedade civil representando as organizações não governamentais (ONGs).

Todos os documentos produzidos e adotados naquela Conferência – quais sejam, duas declarações, duas convenções e um programa de ação –, estavam coordenados entre si visando o mesmo objetivo: alcançar o desenvolvimento sustentável, pela conciliação das exigências do crescimento econômico com as da necessidade de proteção ambiental. Tais documentos também são evolutivos, ou seja, devem ser aplicados ao longo dos anos. As duas

---

[53] Ibidem.
[54] RUIZ, José Juste. Op. cit., p.21. No original: "ni mucho menos remediado, y que, al terminar la década de los ochenta, la humanidad se encontro ante una situación ambiental agravada que se insertaba en un contexto general notablemente más complejo."
[55] Ibidem, p.21.

convenções adotadas, a da mudança climática e da biodiversidade, são consideradas "convenções marco", ou seja, devem "ser progressivamente desenvolvidas mediante uma ação normativa posterior."[56]

Instrumentos jurídicos vinculantes produzidos pela Rio/92 foram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e a Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica (CDB). Aquele documento foi assinado por cento e cinquenta e quatro Estados e pela Comunidade Européia, dispondo sobre normas que regulamentam a diminuição da emissão de GEE responsáveis pelo aumento da temperatura terrestre. Entrou em vigor em 1994 ratificado por cento e oitenta e dois países.[57]

Pode-se dizer que a mencionada Convenção é um documento brando, de normas gerais, que não impõe sanções em caso de descumprimento de suas normas, exigindo, assim, que outros documentos internacionais sejam elaborados a fim de regulamentá-la. Parte integrante da convenção, adotado pela Conferência das Partes, o Protocolo de Kioto, que entrou em vigor em 2005 e foi ratificado por cento e quarenta e um países, incluindo o Brasil, cumpriu tal função.[58] Esse protocolo trouxe regras mais impositivas, com compromissos concretos fixados no tempo. Para tanto, impôs aos países desenvolvidos e signatários metas obrigatórias de redução de emissão de GEE, com validade entre os anos de 2008 a 2012, no montante de 5,2% segundo o patamar do ano de 1990.

A polêmica quanto à meta de redução de GEE deu-se com a negativa dos EUA de ratificarem o Protocolo, alegando prejuízo para sua economia e o fato de que as obrigações recaíam somente sobre os países desenvolvidos.[59]

Por fim, na Rio/92 ainda foi criada a Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development* – CSD) com o objetivo de facilitar a implementação da ampla gama de propostas e recomendações previstas na Agenda 21.[60]

Os compromissos assumidos na Rio/92 resumem-se, segundo Norma Sueli Padilha, à "busca de um novo modelo de desenvolvimento" capaz de considerar "a vertente da preservação do meio ambiente de forma indissociável ao desenvolvimento econômico e social, adotando a "sustentabilidade" como eixo principal."[61]

Enfim, apesar do cenário internacional manter grupos de países em polos opostos, como verificado na década de 1970, os resultados apresentados ao final da Conferência do

---

[56] Ibidem, p.24. No original: "ser progresivamente desarrollados mediante una acción normativa ulterior."
[57] PADILHA, Norma Sueli. Op. cit., p.62 e p.82.
[58] Ibidem, p.87.
[59] Ibidem, p.89.
[60] SOROOS, Marvin S., p.24-47 e p.30.
[61] PADILHA, Norma Sueli. Op. cit., p.71.

Rio/92 foram mais concretos que os da Conferência de Estocolmo, visto que documentos com natureza jurídica *hard law* foram assinados pelos Estados, demonstrando-se, com isso, compromisso mais efetivo de enfrentar os graves e complexos problemas ambientais.

1.3 O gerenciamento da crise ambiental global

A terceira fase do desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, em comparação com as duas anteriores, também apresentou resultados quanto à elaboração de novos regimes ambientais. Nessa fase contemporânea ocorreram outras conferências ambientais mundiais e a elaboração e entrada em vigor do Protocolo de Kioto, de 1997. Contudo, os maiores problemas a serem enfrentados pela comunidade internacional continuam sendo o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados e a questão da mudança do clima, cujo regime jurídico ainda está em constante aperfeiçoamento.

Foi na COP3, ocorrida na cidade de Kioto, no Japão, que os Estados-Membros prepararam o Protocolo, que dispõe: redução das taxas de emissões dos gases de efeito estufa; elaboração de um programa de comércio desses gases; imposição de penalidades, a serem estabelecidas em encontros futuros, para os Estados-Membros que descumprirem suas obrigações. Esse protocolo entrou em vigor somente em fevereiro de 2005, quando finalmente obteve o mínimo necessário de cinquenta e cinco ratificações dos Estados-Membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática.[62]

Nos meses de novembro e dezembro de 2005, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática organizou uma conferência em Montreal, no Canadá, que teve a participação de cento e noventa países com o intuito de se discutir a implementação daquela convenção e do Protocolo de Kioto. Com relação a esse documento, as Partes fizeram alguns ajustes nos mecanismos de mercado de emissões de GEE, concordaram em estabelecer um fundo para ajudar as economias em desenvolvimento e discutiram sobre novas metas a serem buscadas após o Protocolo de Kioto, que expiraria em 2012. As discussões referentes à Convenção-Quadro sobre Mudança Climática tinham, como principal objetivo, trazer para o palco das negociações os EUA, que até então se recusavam a ratificar o protocolo.[63]

---

[62] "History". The Kyoto Protocol. Disponível em <https://www.mtholyoke.edu/~danov20d/site/history.htm> Acesso em 29.03.2015

[63] "Current development". Ibidem.

Na COP18, realizada em Doha, no Qatar, os países decidiram sobre um novo acordo climático global a ser finalizado em 2015, e sobre um segundo período do Protocolo de Kioto a partir de 2013, estabelecendo-se assim novas metas para um período de oito anos, ou seja, um novo acordo até 2020.[64]

O que se verifica é que as negociações e tentativas de minimizar os impactos negativos decorrentes da mudança do clima persistem, ainda que os Estados não demonstrem vontade política de assumir os compromissos previstos no Protocolo de Kioto. Contudo, a constatação de que os países mantêm as negociações, mesmo protelando os compromissos, pode ser celebrada pelo simples fato de que os problemas ambientais globais permanecem na pauta de discussão.

Em meio às negociações, avanços e retrocessos do Protocolo de Kioto, outras conferências mundiais ocorreram. Em 2002, a ONU organizou a Conferência de Johannesburgo, também chamada de Rio+10 ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (*World Summiton Sustainable Development* – WSSD),que não tinha a pretensão de elaborar novos documentos internacionais, pois seu foco estava na melhoria da implementação daqueles já existentes.[65]

Mais uma vez os países pobres alegaram que não estavam usufruindo do crescimento incentivado pela globalização da economia e que as desigualdades entre países pobres e ricos continuavam em larga escala.[66]

Ao final da Cúpula de Johannesburgo foram produzidos dois instrumentos de natureza jurídica *soft law,* denominados Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e Plano de Implementação.[67]

Na Rio+10, conforme constatou Norma Sueli Padilha, os países apenas confirmaram a intenção de cumprir os princípios expressos na Declaração do Rio⁄92, bem como comprometeram-se a implementar a Agenda 21, a fim de alcançar o desenvolvimento econômico, social e ambiental.[68] De modo que, passados dez anos da Conferência do Rio⁄92 e trinta anos da Conferência de Estocolmo, o que se verificou na Cúpula de Johannesburgo foi que o meio ambiente continuava sendo explorado de forma ilimitada. Além disso, os problemas referentes ao aquecimento do clima e à polarização entre países desenvolvidos e em desenvolvimento persistiam.

---

[64] "European Commission"; "Climate action"; "Doha climate change conference (COP18/CMP8)". Disponíveis em <http://ec.europa.eu/clima/events/articles/0062_en.htm>. Acesso em 29.03.2015.
[65] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.23.
[66] SOROOS, Marvin S. Op. cit, p.24-47 e p.30.
[67] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op.cit., p.23-24.
[68] PADILHA, Norma Sueli. Op. cit., p.97.

Outra conferência das Nações Unidas a ser considerada foi a das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20. Nela, um dos temas discutidos foi a transformação do PNUMA, criado na Conferência de Estocolmo em 1972, em uma organização internacional nos moldes da Organização Mundial do Comércio (OMC), o que seria a Organização Mundial do Meio Ambiente.[69] A ideia de se criar uma "agência especializada" das Nações Unidas, com maior autoridade em estabelecer regulamentos e impor obrigações aos Estados – ou seja, com mais autonomia e autoridade que a atual PNUMA –, foi rejeitada pela maioria dos países, por razões pragmáticas e de soberania.[70]

O objetivo desta conferência foi renovar os compromissos políticos com o desenvolvimento sustentável. Foram discutidos temas como a economia verde, a erradicação da pobreza e a estrutura institucional para servir de cenário àquele desenvolvimento.[71]

A participação na Rio+20 foi considerável em comparação à Conferência de Estocolmo e à Rio⁄92. Na de 1972 participaram cerca de cento e trinta e quatro organizações não governamentais; na Rio⁄92 foram mil e quatrocentas ONGs, cerca de três mil visitantes credenciados e nove mil jornalistas. Na Rio+20 estiveram presentes cerca de nove mil oitocentos e cinquenta e seis membros de ONGs.[72] Entretanto, o presidente dos EUA, Barack Obama, a chanceler da Alemanha, Angela Merkel, e o primeiro ministro britânico, David Cameron, três líderes mundiais de países desenvolvidos, não estiveram presentes, revelando-se assim seu desinteresse na discussão das complexas questões ambientais globais.

Esse quadro de participantes – que incluiu não só Estados mas também membros da sociedade civil, organizada ou não, e empresários – comprova que as questões ambientais ultrapassaram os interesses intergovernamentais. A busca de soluções para os problemas exige um ambiente de governança global, em que todos os interessados e atingidos pelas alterações causadas no meio ambiente por atividades antrópicas também participem das discussões.

Nesse cenário de governança, a própria ONU organizou, durante a Conferência Rio+20, um evento chamado "Diálogos sobre o desenvolvimento sustentável", priorizando a participação da sociedade civil. Evento considerado inédito, nele foram discutidos diversos

---

[69] GONÇALVES, Alcindo. "Rio+20 e a governança ambiental global". In: *RevistaPolítica externa*, v.21, n.2, set⁄out⁄nov 2012, p. 51-68 e p.55.

[70] LEGGETT, Jane A.; CARTER, Nicole T. "Congressional Research Service. Rio+20: the United Nations conference on sustainable development", june 2012, p.6. Disponível em <http://fas.org/sgp/crs/row/R42573.pdf>. Acesso em 29.03.2015.

[71] LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. "Governança ambiental global: atores e cenários". Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300014>. Acesso em 17.12.2014.

[72] GONÇALVES, Alcindo. Op. cit., p.51-68 e p.57-58

temas como desemprego, migrações, desenvolvimento sustentável, combate à pobreza, padrões de consumo para se garantir o desenvolvimento sustentável, cidades sustentáveis, florestas, água, oceanos, segurança alimentar.[73]

Outro evento paralelo importante foi a Cúpula dos Povos, iniciativa da sociedade civil de todo o mundo, que contou com a participação de ONGs, com o objetivo de reivindicar dos dirigentes mundiais justiça social e ambiental.[74]A participação do setor empresarial na Rio+20 também reforçou o avanço na governança ambiental global, pois eles reconheceram os riscos em suas operações em face dos problemas causados pela escassez de recursos naturais e pela mudança climática.[75]O evento C40 foi a reunião de prefeitos de cinquenta e oito megalópoles do mundo, "concentrando mais de 300 milhões de pessoas, e representando 20% do PIB mundial, com 75% dos gastos de energia global." Os prefeitos assumiram o compromisso, ainda que sem medida punitiva, de reduzir a emissão de dióxido de carbono em 5,8% até 2020.[76]

Em tal conferência os Estados-Membros apresentaram um conjunto de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Goals* – SDGs) a serem construídos com base nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (*Millennium Development Goals*), que concorrerão com a agenda de desenvolvimento pós-2015.[77] Nesse sentido, os Estados-Membros decidiram que aqueles objetivos deveriam: basear-se no que dispõe a Agenda 21 e o Plano de Implementação de Johannesburgo; respeitar os princípios ambientais estabelecidos na Conferência do Rio, em 1992; estar em conformidade com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.[78] Contudo, estabelecer quais seriam aqueles Objetivos foi motivo de discussão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, uma vez que a forma de se conciliar os "três pilares" – economia, social e ambiental –, não foi unânime entre os Estados, tampouco houve concordância sobre a equanimidade das imposições de compromissos sobre cada um eles.[79]

Diversas áreas temáticas foram debatidas na Rio+20, como redução da pobreza, avanço no equilíbrio social e garantia da proteção do meio ambiente. As discussões oficiais

---

[73] Ibidem, p.58.
[74] Ibidem, p.51-68 e p.59.
[75] GONÇALVES, Alcindo. Op. cit., p. 51-68 e p. 59-60.
[76] Ibidem, p.51-68 e p. 61.
[77] "Sustainable Development Knowledge Platform". United Nations conference on sustainable development, Rio+20. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>. Acesso em 28.03.2015.
[78] "Sustainable Development Knowledge Platform". Sustainable development goals. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1300>. Acesso em 28.03.2015.
[79] LEGGETT, Jane A.; CARTER, Nicole T. Op. cit., p.7. Disponível em <http://fas.org/sgp/crs/row/R42573.pdf> Acesso 29.03.2015.

detiveram-se sobre dois temas principais: como construir uma economia verde alinhada com o desenvolvimento sustentável e capaz de tirar as pessoas da pobreza; como melhorar a coordenação internacional para que tal objetivo seja alcançado.[80]

Como resultado da discussão desses temas foi apresentado ao final da conferência no documento não vinculante intitulado "O futuro que queremos", onde constam diversos compromissos assumidos pelos líderes de Estados e de governos. Nele os países reafirmam o compromisso de vencer os desafios globais, como a pobreza, por exemplo, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável na economia, no social e no ambiental. Também houve reconhecimento de que o desenvolvimento sustentável exige ações concretas e urgentes e que, para isso, os Estados devem firmar alianças com pessoas, com a sociedade civil e com o setor privado, "todos trabalhando juntos para garantir o futuro que queremos para esta e as futuras gerações." Os Estados reafirmaram seus compromissos de implementar os princípios e planos de ação instituídos nos vários documentos não vinculantes elaborados durante as principais conferências mundiais. Nesse documento os Estados também reconhecem a gravidade dos efeitos negativos da mudança do clima e a necessidade de total implementação dos compromissos assumidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e no Protocolo de Kioto.[81]

Ainda que a Rio+20 não tenha apresentado documentos de natureza jurídica vinculante, o Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, foi categórico: "A Rio+20 nos deu uma sólida plataforma para construção. E ela nos deu instrumentos para construí-la. O trabalho começa agora."[82]

Entretanto, a Rio+20 não surtiu os efeitos esperados, pois, de acordo com Alcindo Gonçalves,

> "Não houve acordo sobre como financiar a transição para a economia verde e o acesso a tecnologias mais limpas (no documento final economia verde aparece apenas como um dos instrumentos para o desenvolvimento sustentável, sem um conjunto definido de regras); quanto aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), não foram definidas metas sociais e ambientais para substituir as atuais Metas do Milênio, previstas para 2015 (...); não saiu nenhum acordo sobre implementação da Convenção da ONU

---

[80] "What is "Rio+20"?". The future we want. Rio+20 United Nations conference on sustainable development. United Nations. Disponível em https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf.pdf. Acesso em 29.03.2015.

[81] "The future we want", §11, 13, 16, 190-192. Rio+20 United Nations conference on sustainable development. United Nations. Disponível em https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf.pdf. Acesso 29.03.2015. No original: "all working together to secure the future we want for present and future generations."

[82] Ibidem. No original: "Rio+20 has given us a solid platform to build on. And it has given us the tools to build with. The work starts now."

> sobre o direito do mar, de 1982, para proteger a biodiversidade em alto-mar (...)."[83]

Na Rio⁄92 os efeitos foram mais concretos, com a aprovação de várias convenções, amarrando-se os países em obrigações a serem cumpridas, ao contrário da Rio+20, que, no máximo, gerou uma agenda decorrente "de um exercício global voluntário". Por outro lado, o próprio Alcindo Gonçalves reconhece que, do ponto de vista da governança ambiental internacional houve avanços, com ampla participação da sociedade civil, empresarial, ONGs, inúmeros eventos ocorridos de forma paralela e discussões a respeito de vários temas ligados às questões ambientais.[84]

Contudo, pergunta-se: "qual foi a efetividade dessa participação?". A resposta não é simples. A curto prazo, a eficácia dessa participação parece ser mínima, uma vez que a sociedade civil não consegue influenciar nas decisões políticas dos chefes de Estado e de governo, "que aprovaram o documento final da conferência, produto exclusivo da diplomacia internacional, manejada e conduzida pelos Estados nacionais." Ainda assim, a partir de uma análise comparativa do estado de coisas com a Rio⁄92, nota-se claramente evolução da governança ambiental global e, com isso, espera-se que nos próximos anos a participação ampliada nas conferências mundiais seja cada vez mais perceptível.[85]

De modo geral, analisando-se as quatro principais conferências mundiais sobre meio ambiente, verifica-se que há avanços e retrocessos, o que pode ser explicado pelo momento fático-histórico que a comunidade internacional vivencia, caracterizado por prioridades mutáveis. Além disso, a oscilação da economia mundial também tem grande peso nas tomadas de decisões globais, refletindo diretamente na disposição (ou não) de se proteger o meio ambiente.

Também é possível concluir, até o momento, partindo da Conferência de Estocolmo, de 1972, que a problemática ambiental passou a ser um tema importante na agenda internacional. Esse despertar deveu-se muito mais à sociedade civil do que à iniciativa dos Estados. É o que se depreende do estudo apresentado pelo Clube de Roma, o relatório "Os limites do crescimento", que influenciou diretamente a conferência.

Após aquele marco institucional, de 1972, a Comissão Brundtland iniciou estudos referentes à possibilidade de se assegurar o crescimento econômico sem degradação do meio ambiente, apresentando o princípio norteador do Direito Ambiental Internacional: o

---

[83] GONÇALVES, Alcindo. Op. cit., p.51-68 e p.63-64.
[84] Ibidem, p.64.
[85] Ibidem, p.51-68 e p.64.

desenvolvimento sustentável. Cientistas também desempenharam importante papel no estudo e na constatação dos impactos antrópicos negativos sobre a camada de ozônio e a mudança climática. Ademais é facilmente perceptível que as questões ambientais globais ultrapassaram os interesses dos Estados, referindo-se a preocupações comuns da humanidade e que a solução desses problemas não pode ser alcançada sem a ajuda dos estudos científicos, por se tratarem de questões complexas.

Em razão disso, os tomadores de decisões, conhecendo os dois principais problemas da humanidade – quais sejam, o dano na camada de ozônio e os efeitos negativos decorrentes da mudança do clima –, repensaram a maneira de se elaborar tratados internacionais. A inconstância da natureza, a evolução do conhecimento científico-tecnológico e a complexidade dos problemas, que vão além da simples questão ambiental ao atingirem aspectos sociais e econômicos, não permitem que as soluções sejam estabelecidas em tratados internacionais elaborados conforme a clássica fórmula do Direito Internacional público. E as Convenções-Quadro sobre a Camada de Ozônio e da Mudança Climática, bem como seus respectivos protocolos, de Montreal e de Kioto, inauguraram um novo paradigma quanto à formatação de acordos ambientais multilaterais ao instituírem regimes jurídicos internacionais. Além disso, as conferências mundiais ambientais possibilitam a criação de um cenário de governança global, com a participação de novos atores, não apenas dos representantes de Estados e de governos. A partir desse novo panorama, são desenvolvidas novas fontes do Direito Internacional e novos princípios ambientais, previstos, principalmente, nas declarações internacionais de natureza jurídica *soft law*. Em suma, foi diante dessas novas configurações, estruturais e legais, decorrentes dos problemas ambientais transfronteiriços, que se inaugurou o Direito Ambiental Internacional.

CAPÍTULO 2 – PARADIGMAS JURÍDICOS DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL: FONTES E PRINCÍPIOS

A temática ambiental é assunto constantemente em pauta na agenda internacional, ainda que ocorram avanços e retrocessos.[86] Sua inserção no cenário global, bem como seu desenvolvimento histórico-político e jurídico, redesenharam a forma de os Estados enfrentarem problemas que transpassam as fronteiras nacionais. Consequentemente, novas fontes e novos princípios foram elaborados para que o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional pudesse ocorrer.

Da mesma forma, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), ao julgar conflitos ambientais internacionais, também se depara com os novos paradigmas inaugurados pela nova maneira de enfrentar os complexos problemas que envolvem o meio ambiente transfronteiriço. Não bastam as fontes clássicas do Direito Internacional público, tampouco os tradicionais princípios que nortearam e continuam norteando as relações jurídicas intergovernamentais. As convenções-quadro, seus protocolos e os documentos de natureza jurídica *soft law* deveriam ser os novos parâmetros a serem empregados pelos juízes da Corte Internacional de Justiça.

Os princípios ambientais internacionais apresentados neste capítulo são aqueles que foram discutidos pelos juízes quando debruçados sobre os conflitos ambientais internacionais também aqui analisados. Outros também foram apresentados porque servem de parâmetros para a elaboração de novos vínculos ambientais intergovernamentais, os quais, em se tratando da problemática do meio ambiente, se sobrepõem a alguns princípios clássicos do Direito Internacional público.

Assim, neste capítulo serão analisadas fontes[87] que são próprias do Direito Ambiental Internacional, ainda que não previstas expressamente no Estatuto da Corte Internacional de

---

[86] Ver Capítulo 1.

[87] As fontes tradicionais do Direito Internacional Público estão previstas no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que dispõe: "A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c) os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; d) sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciárias e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as Partes com isto concordarem." In: "Estatuto da Corte Internacional de Justiça – 1945". Biblioteca virtual de Direitos Humanos. Universidade de São Paulo – USP. Esse documento está disponível em<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>. Acesso em 07.04.2015.

Justiça (CIJ). Isso se justifica pelo fato de que à época em que esse documento foi elaborado a problemática ambiental global ainda não era discutida no cenário internacional.[88]

As complexas questões ambientais envolvem interesses econômico, social e político. Dependem da contribuição do conhecimento técnico e científico quanto à dinâmica da natureza e de novos instrumentos capazes de prever e prevenir danos ambientais transfronteiriços. Em razão disso, elas não podem ser enfrentadas através dos tradicionais tratados internacionais. Novas formas de se estabelecer acordos globais foram idealizadas para que fosse constante a vigilância sobre as atividades humanas com potencial de causarem impactos no meio ambiente.

Além disso, os documentos de natureza jurídica *soft law*, embora desprovidos de força obrigatória, são declarações de boa vontade dos Estados, que, uma vez descumpridos, acarretam constrangimentos no cenário mundial. No ambiente de governança global em que os problemas ambientais são discutidos, os Estados demonstram maior preocupação em cumprir os "acordos de cavalheiros", a fim de evitar constrangimentos perante à comunidade internacional.

Também serão analisados princípios ambientais internacionais, previstos em diversas declarações ambientais globais, que servem de paradigmas aos julgadores da CIJ, para que possam enfrentar a controvérsia ambiental transfronteiriça pautados pelo interesse comum da humanidade. Tais princípios também servem de parâmetros aos tomadores de decisões quando da elaboração de acordos ambientais multilaterais, além de remodelarem o conceito clássico de soberania.

2.1 Fontes jurídicas

Fontes do Direito, de acordo com Norberto Bobbio, são "aqueles fatos ou aqueles atos aos quais um determinado ordenamento jurídico atribui a competência ou a capacidade de produzir normas jurídicas".[89] Bobbio refere-se às situações sociais fáticas que, por gerarem conflitos, devem ser regulamentados por lei, através de órgãos com competência para a

---

[88] O Estatuto da Corte Internacional de Justiça regulamenta suas atividades. Essa corte substituiu a Corte Permanente de Justiça ao final da Segunda Guerra Mundial. A garantia de paz e segurança internacional foram as principais preocupações para o estabelecimento da CIJ. A comunidade internacional, à época, temia a eclosão de outra guerra, possivelmente gerada pelos conflitos internacionais que pudessem advir da política bipolar mundial, na qual se opunham capitalistas e comunistas. In: "History". The court. International Court of Justice. Disponível em <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=1> Acesso 12.04.2015.

[89] BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995, p.161.

atividade legislativa. Fontes também podem ser compreendidas como lugares de onde se origina o ordenamento jurídico, de onde decorrem as obrigações e direitos para a sociedade e para os tomadores de decisões.

No âmbito internacional há várias fontes a partir das quais os Estados contraem obrigações e às quais os julgadores devem recorrer para decidir conflitos transfronteiriços. Uma delas são os tratados, que foram reformulados quanto ao modo de serem elaborados quando se trata de gerenciar os problemas ambientais globais. Outra fonte do Direito Ambiental Internacional, embora não prevista expressamente no Estatuto da CIJ, são as normas de natureza jurídica *soft law*, destituídas de força obrigatória.

2.1.1 Convenções-quadro

Analisando o art. 38 do Estatuto da CIJ, os tratados[90] são as primeiras fontes do Direito Internacional, embora isso não signifique que tenham hierarquia sobre as demais. Eles são compreendidos como "acordos celebrados entre Estados e/ou Organizações Internacionais e regidos pelo Direito Internacional, qualquer que seja a sua denominação e sendo concretizado em um ou mais documentos."[91]

O art.26 da Convenção de Viena[92] dispõe sobre os efeitos desses acordos: "Todo tratado em vigor obriga as Partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé." Tal dispositivo baseia-se no princípio do *pacta sunt servanda* e "os tratados não são sugestões de condutas futuras destituídas de obrigatoriedade"; eles vinculam as Partes que o ratificaram, impõe um

---

[90] O art.2º, inciso "a" da Convenção de Viena dispõe: "tratado significa um acordo internacional celebrado entre Estados, em forma escrita e regido pelo Direito Internacional, que conste, ou de um instrumento único ou de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação." Assim, qualquer ato internacional bilateral ou multilateral, seja qual for sua denominação, tratado, convenção, protocolo, ajuste, pacto, carta, estatuto, etc, é considerado "tratado" e como tal obriga as Partes e deve ser cumprido de boa-fé pelas Partes contratantes, segundo dispõe o art.26 da mencionada Convenção. (SOARES, Guido Fernando Silva. Op. cit., p.172.)

[91] JUBILUT, Liliana Lyra; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *Direito internacional público*. (coord. Daniel Polydoro Rosa; Luiz Raphael Vieira Angelo). São Paulo: Lex Editora, 2010, p.16. No original, o trecho está marcado em negrito.

[92] Nos anos de 1968 e 1969 a Comissão de Direito Internacional da ONU reunida na cidade de Viena, elaborou uma Convenção Universal sobre Direito dos Tratados, cujo objetivo principal era regular os acordos firmados entre os Estados. Ela entrou em vigor em 27 de maio de 1980 quando atingiu o número exigível de trinta e cinco ratificações. Em 21 de março de 1986, também em Viena, adveio outra convenção universal sobre direito dos tratados, dessa vez disciplinando os tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais. Somente Estados e organizações internacionais, pessoas jurídicas de direito internacional público, podem celebrá-los (Cf. AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Curso de direito internacional público*, 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.48.)

comportamento que, uma vez descumprido, "sujeita o infrator a efeitos jurídicos previamente definidos."[93]

O processo de elaboração daqueles documentos internacionais inicia-se com as negociações. A partir de sua assinatura[94], os Estados estão impedidos de reabrir unilateralmente novas discussões. Assim, uma vez assinado, "o Estado não pode contrariar as finalidades do tratado, impossibilitando a concretização do objeto nele estipulado antes que o instrumento entre em vigor." Essa afirmação baseia-se no princípio da boa-fé que rege o direito dos tratados.[95]

Após os trâmites legais internos, há o depósito do instrumento de ratificação à outra Parte ou ao depositário, "informando que foram concluídos os trâmites internos para que o Estado se vincule ao tratado."[96]

No Direito Ambiental Internacional, alguns tratados têm outra dinâmica de negociação e de cumprimento das obrigações neles previstas. Também recebem outra denominação, é o caso da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. O termo "quadro" decorre da tradução da palavra em inglês *framework* utilizada para esse tipo de convenção.[97]

Essa nova maneira de enfrentar os problemas ambientais globais deve-se ao fato de que eles não são apenas jurídicos mas, também, sociais, econômicos e políticos. Exigem o comprometimento de um número maior de países, dado que a solução, ou ao menos, o gerenciamento daqueles problemas depende da concordância de todos os Estados, ou quase todos. Os tratados internacionais clássicos são inadequados para essa finalidade, pois não preveem mecanismos de controle do cumprimento das obrigações assumidas, não dispõem de mecanismos de financiamento e não estabelecem tratamento diferenciado entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Quando o âmbito do estudo é o Direito Ambiental Internacional, os tratados continuam sendo fontes do Direito, mas com paradigmas distintos. Assim, além dos chamados tratados clássicos, têm-se as chamadas convenções-quadro que visam conciliar as rápidas mudanças dos fenômenos ambientais com as novas descobertas da ciência e as adequadas normas internacionais. Contudo, para isso, devem ser alteradas de forma mais célere e menos complexa que o previsto.

---

[93] Ibidem, p.72.
[94] "momento no qual as Partes chancelam o texto negociado, demonstrando que aquele texto é o que foi acordado por elas." JUBILUT, Liliana Lyra; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. Op. cit., p.21.
[95] AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. cit., p.52.
[96] Ibidem, p.53.
[97] Guido Soares comenta que a tradução para a palavra "quadro" não é a ideal, melhor seria a tradução fiel de "moldura"; ainda assim, o termo "quadro" também foi utilizado aqui por razão de clareza, pois é ele o mais empregado e reconhecido. SOARES, Guido Fernando Silva. Op. cit., p.173

As convenções-quadro visam estabelecer uma "moldura" com normas gerais e a previsão de criação de órgãos que podem, *a posteriori*, elaborar normas mais específicas e detalhadas, que se somem àquele quadro normativo. Esse procedimento, segundo Guido Soares, permite que normas especiais preencham as lacunas da convenção-quadro sem que haja custos financeiros e formalidades, como ocorre com a reforma de um tratado internacional.A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados dispõe, na Parte IV[98], sobre o procedimento solene e formal de emenda de tratados internacionais em vigor. Para evitar esse procedimento complexo é que servem as convenções-quadro.[99]

Nas Convenções-Quadro há um órgão legislativo, previsto expressamente, que tem a função delegada pelos Estados de complementá-las: é o caso da Conferência das Partes (COPs). Além disso, nesses novos tratados há uma única estrutura e os Estados que o ratificaram são os mesmos que se ocupam de sua implementação.[100]

As convenções-quadros e seus protocolos também são fontes do Direito Internacional porque são considerados como tratados no sentido mais amplo. O termo "protocolo" geralmente é empregado para referir-se a um documento internacional anterior e ao qual está vinculado. É o caso do Protocolo de Montreal, de 1997, que está vinculado à Convenção-Quadro sobre a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985.

Esses novos documentos globais originaram os chamados regimes jurídicos ambientais internacionais. Esses acordos ambientais multilaterais podem ser revistos e novas obrigações podem ser assumidas pelos Estados-Partes através de protocolos. Juntos eles estabelecem uma arquitetura organizacional composta por uma Comissão, uma Secretaria, Encontro e Conferência das Partes. Também há obrigações de entrega de relatórios, procedimentos para avaliar a conformidade dos Estados-Partes diante das obrigações assumidas e, por fim, mecanismos de financiamento.[101]

Enfim, as questões ambientais globais originaram outra dinâmica de gerenciamento dos problemas ambientais transfronteiriços, diversa dos tratados internacionais clássicos. As convenções-quadro e os protocolos inauguraram os regimes jurídicos ambientais. Embora não

---

[98] Os arts. 39, 40 e 41 discorrem sobre esse procedimento formal. Em outras palavras, qualquer proposta de rever tratado internacional deve ser notificada a todos os Estados e organizações contratantes, de modo que cada um deles tem direito de participar. Estados podem ser parte no tratado a ser revisto e podem não ser parte no acordo que o revê. In: "Convenção de Viena sobre o direito dos tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais". Portal de Direito Internacional. Viena-Áustria, 21 de março de 1986. O documento consultado pela autora está disponível no endereço eletrônico <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/5/53/Conven%C3%A7%C3%A3o_de_Viena_sobre_Direito_dos_Tratados-.pdf>. Acesso em 08.04.2015.

[99] SOARES, Guido Fernando Silva. Op. cit., p.174 e p.176.

[100] Ibidem, p.175.

[101] Ver Capítulo 4.

tenham sido previstos expressamente como fontes do Direito Internacional, são documentos resultantes de negociações entre os Estados, tratam de assuntos específicos e também dependem da ratificação dos países que, após os trâmites legais nacionais e o depósito do instrumento de ratificação à outra parte ou ao depositário, têm força obrigatória. Assim, as convenções-quadro são mais uma terminologia usada para o termo tratado internacional.

2.1.2 Normas de natureza jurídica *soft law*

As declarações ambientais internacionais, surgidas com a Conferência de Estocolmo, em 1972, são documentos sem força obrigatória. Como visto no Capítulo 1, a comunidade internacional voltou sua atenção para os problemas ambientais globais principalmente em razão do que a sociedade científica vinha revelando sobre as graves consequências da exploração ilimitada dos recursos naturais.

Diante da perplexidade dos tomadores de decisões quanto a esse novo problema global, bem como da incerteza quanto ao seu enfrentamento, aquele ainda não era o momento para os Estados assumirem obrigações. Contudo, como um primeiro passo no sentido de demonstrar preocupação com a questão ambiental e, consequentemente, boa vontade e disposição para enfrentá-los, os Estados assinaram a Declaração de Estocolmo. Trata-se de um documento internacional sem força vinculante mas que traduz o comprometimento dos Estados-Partes em, ao elaborarem acordos ambientais internacionais *a posteriori*, respeitarem as disposições previstas naquela declaração.

Assim, afirma-se que os tratados são distintos dos chamados *gentlemen´s agreement*[102]. Esses são acordos firmados entre chefes de Estado e de governo, sem força jurídica obrigatória, com conteúdo meramente moral. Nesse sentido, o que foi disposto naqueles "acordos de cavalheiros" não impõe obrigações internacionais, seus conteúdos expressam tão somente a expectativa daqueles que o assinaram de adotarem comportamentos compatíveis com o que foi disposto. São os chamados documentos de natureza jurídica *soft law*. Outro exemplo é a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.[103]

---

[102] Os *gentlement´s agreement* são outra terminologia empregada para os documentos internacionais de natureza jurídica *soft law*.
[103] AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. cit., p.50.

Há discussão se documentos *soft law* compõem o Direito Internacional, em razão de não possuírem obrigatoriedade. Rigorosamente, e de acordo com Alberto Amaral Junior, eles não são fontes de Direito Internacional, pois não estão previstos expressamente no art. 38 do Estatuto da CIJ. Por outro lado, tampouco estão destituídos de relevância jurídica.[104]

Nesse sentido, Fernando Rei, ao tratar das normas de natureza jurídica *soft law*, considera que as fontes do Direito Internacional clássico previstas naquele art. 38 são insuficientes por não considerá-las, definindo-as como:

> 'Uma série de normas legais resolutórias nascidas principalmente dentro das organizações e conferências internacionais e, sem dúvida, encontrado no campo do Direito internacional do meio ambiente que se presta à proliferação de obrigações de comportamento, tais como as "diretrizes" para consultar, informar e acompanhar.'[105]

E assim conclui:

> "Nesse sentido, pode-se dizer que uma das características do Direito ambiental internacional, que se refere à categoria de regras que a compõem, é que ela é composta principalmente de convenções e eventos e declarações de organizações e conferências internacionais."[106]

Portanto, para Fernando Rei, as normas de natureza jurídica *soft law* são fontes implícitas do Direito Ambiental Internacional.

Os instrumentos de natureza jurídica *soft law,* não raras vezes, são meios utilizados para elaboração de convenções internacionais. Documentos como a Declaração de Estocolmo, de 1972, a Declaração do Rio, de 1992 e a Agenda 21 trazem valores que orientam a elaboração das convenções. Além disso, os mencionados instrumentos contribuem para a

---

[104] Ibidem, p.599.

[105] REI, Fernando Cardozo Fernandes. "Los aspectos jurídico-internacionales de los câmbios climáticos". Tese de doutorado. Universidade de Alicante-Espanha, 1993/1994, p.153-154. Disponível em <file:///C:/Users/Juliana/Downloads/Cardozo%20Fernandes%20Rei,%20Fernando.pdf>. Acesso em 01.09.2014. No original: 'Una gama de normas jurídicas resolutórias nacidasensumayoríaenel seno de organizaciones y conferencias internacionales y, sinningunaduda, ha encontrado enelDerecho internacional delmedio ambiente un campo que se presta a laproliferación de obligaciones de comportamiento, como sonlas "guidelines" de consultar, informar y vigilar'.

[106] Ibidem, p.153-154. No original: "Enestadirección, se podríadecir que una de las características delDerecho internacional delmedio ambiente, por lo que se refiere a lacategoría de las normas que loforman, es que está compuesto fundamentalmente por convenciones y actos y declaraciones de organizaciones y conferencias internacionales".

formação do Direito Ambiental Internacional e para o surgimento do costume internacional.[107]

Desde o início do surgimento das normas de natureza jurídica *soft law*, outras declarações foram elaboradas, sendo indiscutível suas funções no Direito Ambiental Internacional como fontes de Direito. Ainda que desprovidas de força obrigatória, têm uma formação simplificada se comparadas com a elaboração dos tratados, dispensando igualmente exigências de ratificações e depósitos. Elas não apenas orientam as negociações de acordos ambientais multilaterais, também servem de parâmetros para julgamentos de conflitos ambientais internacionais e, ainda, guiam a formulação de políticas públicas internas aos Estados-Partes.

Uma das mais importantes fontes do Direito Internacional *soft law,*de acordo com Edith Brown, é a miríade de diretrizes, resoluções e decisões que são tomadas pelas Partes para um acordo internacional no curso de sua implementação. Noutras palavras, tornou-se obsoleta a antiga visão segundo a qual um acordo internacional, uma vez negociado, torna-se imutável documento normativo vinculante entre as Partes. Acordos internacionais precisam ser revistos como acordos vivos, cuja vida é continuamente realimentada pelas Partes, que assim lhes oferece novas direções nas quais atuarão como legisladores informais.[108]

Nos últimos 30 anos do século XX houve um salto no que se refere à normatividade internacional ambiental com características únicas que lhe conferem uma fisionomia jurídica peculiar, pautada, segundo José Juste Ruiz, pela funcionalidade e o predomínio da *soft law*.[109]

Compreende-se "funcionalidade" como as normas ambientais que formam um corpo jurídico visando conciliar o crescimento econômico com a proteção ambiental. Esse conjunto de normas tem como objetivo, principalmente, prevenir danos ao meio ambiente, orientar comportamentos no sentido de protegê-los, mas sem fixar-se em normas sancionatórias ou condenatórias[110]. Está voltado à gestão dos recursos naturais por meio da cooperação entre os Estados. Essa funcionalidade descrita por José Juste Ruiz é própria dos regimes ambientais internacionais, voltados para a gestão dos problemas ambientais transfronteiriços em um ambiente de conciliação e não de imposição de sanções por violações de obrigações assumidas.

---

[107] AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. cit., p.601

[108] WEISS, Edith Brown. "The emerging structure of international environmental law". In: VIG, Norman J.; AXELROD, Regina S (ed). *The global environment. Institutions, law and policy*. Washington, D.C.: A division of congressional quarterly Inc., 1999, p.98-115 e p.104.

[109] RUIZ, José Juste. Op. cit., p.39.

[110] Ibidem, p.40.

Quanto à dimensão normativa, o Direito Ambiental Internacional tem a característica *soft*, ou seja, normas ambientais que ainda estão em gestação, como o caso das normas consuetudinárias, "cujo processo de formação não chegou a uma fase final de cristalização." A textura "branda" daquele Direito também se nota nos instrumentos jurídicos que não têm força vinculante, como é o caso, por exemplo, das resoluções, declarações e programas.[111]

Nesse sentido, vale ressaltar que outra função das normas jurídicas *soft law* é permitir o surgimento de um costume internacional. O comportamento dos Estados-Partes, na medida em que se conforma às disposições daquelas normas – no caso de efetivamente considerarem-nas obrigatórias – pode fazer surgir um costume, e esse sim é fonte expressa do Direito Internacional. É sabido que para a caracterização de um costume internacional exige-se dois elementos: o material e o psicológico. Aquele refere-se ao "cumprimento reiterado do precedente"; este à "consciência da obrigatoriedade."[112]

Diante da rapidez dos acontecimentos globais, a formação do costume deixou se dar ao longo dos séculos, período que há tempos atrás ainda era tido como necessário para sua consolidação. No entendimento de Alberto Amaral, atualmente, algumas décadas ou anos são suficientes para que um costume se forme e se torne vinculante.[113] Ademais, segundo mesmo autor, os costumes internacionais podem advir de princípios previstos em documentos internacionais *soft law* ou em tratados com força obrigatória, desempenhando papel importante no cenário global. Os tratados vinculam as Partes que a eles aderiram; os costumes, por sua vez, podem vincular Estados que não participaram de sua formação. Assim, as obrigações "são convencionais para as Partes e consuetudinárias para os que por qualquer razão não assinaram a convenção, embora estejam obrigados a respeitá-la pela força impositiva do costume."[114]

As normas consideradas *soft law*, por serem normas mais flexíveis, têm relevância para o Direito Ambiental Internacional pois, conforme disserta José Juste Ruiz, sua própria natureza permite que elas sejam acomodadas mais facilmente às constantes mudanças provocadas pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Essas normas internacionais também são consideradas vantajosas porque possibilitam conciliar sem tanto entraves as divergências existentes entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, que rejeitam normas rígidas e muito rigorosas.[115]

---

[111] Ibidem, p.44. No original: "cuyo proceso de formación no ha alcanzado un estádio final de cristalización."
[112] JUBILUT, Liliana Lyra; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. Op. cit, p.28. Em negrito no original.
[113]AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. cit., p.131.
[114] AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. cit., p.585
[115] RUIZ, José Juste. *Derecho internacional Del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999, p.47.

No ambiente da governança global, em que outros atores não estatais têm possibilidade de participar de discussões a respeito dos problemas ambientais transfronteiriços, há maior cobrança para que os Estados-Partes cumpram aquilo que aceitaram nas declarações. Comportamentos governamentais contrários àqueles previstos nesses documentos acarretam constrangimentos na comunidade internacional e, com atores não estatais atuando como "os olhos da sociedade civil", poucos Estados ficam indiferentes a isso.

Por fim, as declarações também dispõem sobre princípios ambientais internacionais, fontes expressas do Direito Internacional. Nesse sentido, conclui-se que as declarações, documentos de natureza jurídica *soft law,* consideradas em si mesmas, não são fontes expressas do Direito Internacional, mas o conteúdo expresso nelas sim, ou seja, a possibilidade de originar costumes internacionais e a disposição de princípios ambientais. Assim, se as declarações são instrumentos que carregam outras fontes daquele ramo da ciência jurídica, torna-se necessário então discutir se constam ou não expressamente no rol do art. 38 do Estatuto da CIJ. Afinal, na prática, orientam não só os tomadores de decisões na elaboração de tratados internacionais e nas políticas públicas internas, como também norteiam (ou deveriam nortear) os juízes da CIJ quando defrontados com conflitos ambientais transfronteiriços.

2.2 Princípios ambientais internacionais

Princípios são concepções valorativas, ideais de comportamento que devem orientar, tanto os tomadores de decisões quando da negociação de acordos ambientais multilaterais, quanto os julgadores de conflitos transfronteiriços, no momento de solucioná-los. Geralmente estão descritos nas declarações internacionais, que, embora sem força obrigatória, ditam comportamentos. Esses, caso sejam assumidos pelos Estados, permitem que se proteja, para esta e as futuras gerações, o interesse comum da humanidade quanto ao meio ambiente.

Os princípios são aplicados no Direito Ambiental Internacional mais do que em qualquer outro campo do Direito Internacional, de acordo com Alexandre Kiss e Dinah Shelton. Isso pode ser explicado pelo fato de eles disporem das características essenciais das instituições legais: são parâmetros para a elaboração de normas e, principalmente, preenchem

as lacunas do direito positivo. Também são chamados de "regras de conteúdo incerto", devido a suas abstrações, o que torna impossível deduzir deles obrigações precisas.[116]

A elaboração de princípios próprios ao Direito Ambiental Internacional decorre do fato de que o Direito Internacional clássico, ao tratar das questões ambientais, considerava-as em um contexto de conflito bilateral, geralmente de poluição transfronteiriça. Contudo, a própria comunidade internacional constatou que os problemas ambientais não são limitados alguns Estados, de maneira que o enfrentamento deles através de regras elaboradas para solucionar problemas bilaterais não seria suficiente[117]. Motivo pelo qual novos paradigmas de princípios precisaram ser elaborados.

Os princípios da precaução e da prevenção, apresentados e discutidos neste capítulo, foram selecionados a partir das decisões da CIJ sobre conflitos ambientais transfronteiriços, com base no modo como os juízes dessa Corte os interpretaram para decidi-los. Outros decorreram de sua importância para a elaboração de convenções-quadro, nas situações em que funcionaram como bússolas para os Estados-Partes administrarem a problemática ambiental global. Ou seja, em todos os casos, eles atuaram como um novo paradigma, pautado pela busca do desenvolvimento sustentável, a cooperação entre todos os agentes implicados e pelo tratamento diferenciado quanto à exigência do cumprimento de obrigações para países desenvolvidos e em desenvolvimento.

2.2.1 Princípio do desenvolvimento sustentável

Esse princípio não está previsto em norma internacional. De acordo com Gillroy, ele não tem, por si só, definição suficiente para dar limites e delinear seu próprio significado. Portanto, o conceito de sustentabilidade vem da doutrina que se refere à "sustentabilidade ambiental" como "a proteção e preservação da qualidade ambiental." Contudo, ele também pode se referir ao desenvolvimento sustentável, que consistiria no "esforço para manter o crescimento econômico moderado com uma preocupação para gerações futuras e conservação dos recursos naturais." Esses dois conceitos fazem pensar na verdade naquilo que se pode chamar um "princípio compromisso".[118]

---

[116] KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. *Guide to international environmental law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p.89.
[117] Ibidem, p.90.
[118] GILLROY, John Martin. "Adjudication norms, dispute settlement regimes and international tribunals: the status of "environmental sustainability" in international jurisprudence". In: *Stanford Journal of International*

Apesar do seu conteúdo incerto, o princípio do desenvolvimento sustentável estabeleceu um novo paradigma nas relações internacionais e nas negociações dos acordos ambientais multilaterais. Reconhece-se que países desenvolvidos e em desenvolvimento contribuíram, com a produção de suas riquezas e com a geração de suas pobrezas, com a destruição do meio ambiente, realidade que, diante das suas capacidades de ultrapassar fronteiras, atingem a todos.[119] Exatamente em virtude desse reconhecimento é que os países, nas discussões a respeito da problemática ambiental, devem considerar o interesse comum da humanidade e a forma de crescimento econômico que cada Estado almeja para si. Da mesma forma, os conflitos ambientais julgados pela CIJ deveriam pautar-se por esse princípio, ou seja, o crescimento econômico não deveria se sobrepor às sérias ameaças que as atividades antrópicas causam ao meio ambiente global.

Além disso, o que deve ser levado em consideração não são mais os efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente, mas sim "o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico."[120] Isso porque, para que haja esse desenvolvimento, é imprescindível que recursos naturais estejam disponíveis, já que, muitas vezes, servem como matéria-prima para as indústrias. A escassez desses recursos compromete não apenas a qualidade de vida de todas as pessoas mas o próprio crescimento econômico dos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Na Declaração do Rio⁄92 os princípios que decorrem do desenvolvimento sustentável, também conhecido como princípio *umbrella,*[121]tiveram previsão. Os Princípios 7 e 17 tratam do princípio da prevenção, e o 15 da precaução. Da mesma forma, os princípios processuais também estão previstos nessa declaração. A integração entre a proteção ambiental e o desenvolvimento está no Princípio 4[122]. O direito das gerações futuras a um meio ambiente

---

Law. Leland Stanford Junior University, 2006. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

[119] Nesse sentido ver: "Nosso futuro comum". Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, pp.29-30.

[120] Ibidem, p.38.

[121] De acordo com John Martin Gillroy, trata-se de um princípio *umbrella* porque dele decorrem diversos outros com estrutura e conceitos próprios. Assim, dele podem derivar princípios materiais como o princípio da prevenção, da precaução, a soberania dos Estados sobre os recursos naturais, o dever de não poluir e o direito ao desenvolvimento equitativo. Dele também se depreende princípios processuais: a integração do meio ambiente com o desenvolvimento, a preocupação com as gerações futuras, o princípio da responsabilidade comum porém diferenciada e o princípio do poluidor pagador. GILLROY, John Martin. Op. cit.

[122] "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste." Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Acesso 26.09.2015

sadio está no Princípio 3[123]. Os Princípios 6 e 7 tratam da responsabilidade comum porém diferenciada.

A Comissão Bruntdland expressamente empregou o termo "desenvolvimento sustentável" no relatório "Nosso futuro comum", em 1987, conceituando-o como "desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades."[124] Trata-se de um conceito amplo e genérico mas que tem sua importância ao expressar que as gerações futuras também têm direito a usufruir dos recursos naturais hoje disponíveis. Ou seja, deve-se preservá-los para não violar o direito daquelas gerações vindouras.

Por outro lado, a partir de uma análise do Princípio 1 da Declaração do Rio/92[125], tem-se que a essência do desenvolvimento sustentável é ser antropocêntrico.[126] Isto é, a preocupação com a preservação do meio ambiente não se restringe ao respeito ao ecossistema, mas sim é abrangente o suficiente para que garanta ao homem seu contínuo crescimento econômico.

Aquela declaração e a Agenda 21[127] também estabeleceram "uma nova parceria global para o desenvolvimento sustentável". A Agenda 21 não tentou transformar o princípio do desenvolvimento sustentável em um conjunto de específicos padrões de comportamento. Por outro lado, ela traz um amplo catálogo de recomendações. Além disso, foi ela que propôs o estabelecimento da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development*–CSD), que de fato surgiu em 1993. De acordo com o Capítulo 38.11 da Agenda 21, a CSD foi elaborada,

> "para assegurar o acompanhamento eficaz da Conferência (do Rio), bem como para melhorar e racionalizar a capacidade de decisão

---

[123] "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras." Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

[124] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo.Op. cit., p.74. No original: "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."

[125] "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza". "Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento". Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

[126] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.77.

[127] "Preâmbulo da Agenda 21, para 1.6". Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1995. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. O documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

> intergovernamental para a integração das questões ambientais e de desenvolvimento."[128]

Muitos documentos internacionais posteriores à Conferência do Rio/92, sejam eles vinculantes ou não, trabalham com o princípio do desenvolvimento sustentável. É o caso da Convenção-Quadro da Mudança Climática, de 1992 (art. 2º)[129] e do Protocolo de Kioto (art. 2(1))[130]. É o caso ainda da Convenção sobre Biodiversidade, em seus arts.1º e 5º[131].Contudo, mesmo que esteja presente em vários acordos ambientais multilaterais (*Multilateral Environmental Agreements*– MEAs), o desenvolvimento sustentável não está definido nesses documentos.[132]

Em setembro de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração do Milênio[133], estipulando oito objetivos de desenvolvimento para o milênio a serem alcançados até 2015. Nessa declaração, a Assembleia Geral da ONU reafirmou o princípio adotado na Declaração do Rio/92.

---

[128] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.74. No original: "to ensure the effective follow-up of the (Rio) Conference, as well as to enhance and rationalize the intergovernmental decision-making capacity for the integration of environment and development issues."

[129] "O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável." "Convenção sobre Mudança do Clima". Traduzido e editado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. Disponível em http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf. Acesso 26.09.2015.

[130] "Cada Parte incluída no Anexo I, ao cumprir seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões assumidas sob o Artigo 3, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, deve: (a) implementar e/ou aprimorar políticas e medidas de acordo com suas circunstâncias nacionais (...).; (b) Cooperar com outras Partes incluídas no Anexo I no aumento da eficácia individual e combinada de suas políticas e medidas adotadas segundo este Artigo (...). Para esse fim, essas Partes devem adotar medidas para compartilhar experiências e trocar informações sobre tais políticas e medidas, inclusive desenvolvendo formas de melhorar sua comparabilidade, transparência e eficácia (...)". "Protocolo de Kioto". Traduzido e editado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf. Acesso 26.09.2015.

[131] "Artigo 1. Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado." "Artigo 5. Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, cooperar com outras Partes Contratantes, diretamente ou, quando apropriado, mediante organizações internacionais competentes, no que respeita a áreas além da jurisdição nacional e em outros assuntos de mútuo interesse, para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica". Convenção sobre Diversidade Biológica. *Decreto*. O documento consultado está disponível ao público no endereço eletrônico<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

[132] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Op. cit., p.74-75.

[133] "Declaração do Milênio". Publicado por United Nations Information Centre. Lisboa. Agosto de 2001. Disponível em <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso 23.09.2015. Ver especificamente o Título IV – Proteção do nosso ambiente comum, pp.10-11.

Ainda que haja incerteza entre os Estados com relação ao exato significado e objetivo do desenvolvimento sustentável, é aceitável, segundo Beyerlin e Marauhn, que seu conceito alcance duas dimensões temporais, quais sejam, a responsabilidade inter e intrageracional dos Estados[134], como previsto no Princípio 3 da Declaração do Rio/92.[135]

Enfim, segundo compreendem aqueles mesmos autores, desenvolvimento sustentável

> "é um conceito caracterizado por (i) a estreita ligação entre os objetivos da política de desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental; (ii) a qualificação da proteção do ambiente como parte integrante de todas as medidas de desenvolvimento, e vice-versa; (iii) a perspectiva de longo prazo de ambas as metas da política, ou seja, a responsabilidade intergeracional dos Estados que amplia o conceito de uma dimensão temporal do desenvolvimento sustentável."[136]

Em que se pese o fato de a definição do princípio *umbrella* do desenvolvimento sustentável não se apresentar de forma absoluta e definitiva, sua previsão em declarações e convenções internacionais revela que os Estados se comprometeram a pautar suas condutas e políticas públicas internas pela busca do crescimento econômico em comunhão com a proteção ambiental. Contudo, hodiernamente, esse binômio está no mundo do "dever ser", conforme ensina Hans Kelsen[137], quando tomados como paradigmas os conflitos ambientais transfronteiriços julgados pela CIJ, em que o desenvolvimento econômico prevalece sobre a preocupação da humanidade em preservar o meio ambiente, mesmo quando posto sob ameaças de danos por atividades antrópicas.

---

[134] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.77.

[135] "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras." "Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento". Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>.Acesso em 26.09.2015.

[136] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.79. No original: "is a concept characterised by (i) the close linkage between the policy goals of economic and social development and environmental protection; (ii) the qualification of environmental protection as an integral part of any developmental measures, and vice versa; and (iii) the long-term perspective of both policy goals, namely states´intergenerational responsibility that widens the conceptual an temporal dimension of sustainable development."

[137] "...com o emprego da palavra "dever-ser", a proposição jurídica formulada pela ciência do Direito não assume a significação autoritária da norma jurídica por ela descrita: o "dever-ser" tem, na proposição jurídica, um caráter simplesmente descritivo. Porém, do fato de a proposição jurídica descrever algo, não a segue que esse algo descrito seja um fato da ordem do ser, pois não só os fatos da ordem do ser mas também as normas de dever-ser podem ser descritos." KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*, 6ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.89.

2.2.2 Princípio da cooperação

A Cooperação Internacional para a Proteção do Meio Ambiente está prevista no princípio 24 da Declaração de Estocolmo, de 1972[138]. No momento histórico em que os Estados assinaram esse documento os países ainda se pautavam pelo princípio do Direito Internacional clássico, que os considerava em igualdade de condições. Por outro lado, foi lançada a ideia de que a cooperação entre os Estados, grandes ou pequenos, mostrava-se indispensável para a prevenção de danos ambientais transfronteiriços sem, contudo, esclarecer-se a forma como se daria essa cooperação.

O Princípio 21A da Carta Mundial da Natureza[139], proclamada pela ONU em 1982, estabelece que o princípio da cooperação também abrange o dever de informação para a proteção do meio ambiente. Mas não ignora o princípio do Direito Internacional clássico da igualdade entre as nações. Por outro lado, dispõe que tanto a cooperação quanto a troca de informações e consultas devem se dar com a participação não apenas dos Estados mas também de outros atores não estatais.

A Declaração do Rio/92 também menciona esse princípio, especialmente no Princípio 7,[140] que afirma a obrigação dos Estados de cooperarem para o alcance do desenvolvimento sustentável a partir do marco da responsabilidade comum mas diferenciada. Nesse momento histórico, os países reconheceram que a degradação ambiental foi desproporcional quando se compara seus efeitos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, ademais há disparidade

---

[138] "Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados." "Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano", 1972. O documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em 19.05.2015.

[139] "Unidos e, na medida em que eles são capazes, outras autoridades públicas, organizações, indivíduos, grupos e empresas internacionais devem: (A) cooperar na tarefa de conservar a natureza através de atividades comuns e outras ações pertinentes, incluindo a troca de informações e consultas". "Carta Mundial para a Natureza". O documento consultado pela autora para a elaboração desta nota está disponível no endereço eletrônico <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Carta_Mundial_para_Natureza.pdf.>. Acesso em 26.09.2015.

[140] "Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam." Nesse sentido, ver também os Princípios 5, 9, 12, 14 e 27. "Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento". Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

entre eles no que diz respeito ao conhecimento técnico e ao poder financeiro. Essas constatações e reconhecimentos deram nova roupagem ao princípio da cooperação, no sentido de que os Estados com economias mais estáveis devem assumir responsabilidades ambientais internacionais maiores, principalmente no que tange à transferência de tecnologias e recursos financeiros para aqueles com economias instáveis – diga-se claramente, países em desenvolvimento.

Também decorre do princípio da cooperação o dever dos Estados de notificar e prestar assistência a outros em situações de emergência que possam acarretar ameaças de danos ao meio ambiente. O Princípio 18 da Declaração do Rio/92[141] dispõe sobre isso.

A Convenção-Quadro de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio foi um dos exemplos, ao estabelecer, nos arts. 3 e 4(2)[142], a cooperação entre os Estados-Partes na pesquisa científica e a troca de informações, além da transferência de tecnologia e conhecimento para países em desenvolvimento.

O Segundo Encontro das Partes do Protocolo de Montreal, em Londres, em Junho de 1990, estabeleceu um Fundo Multilateral, financiado por países desenvolvidos, para transferência de tecnologia a países em desenvolvimento (§ 1º do art.5º), a fim de que sejam capazes de cumprir com medidas de controle previstas no protocolo. Do ponto de vista de Toru Iwana, "O Fundo Multilateral pode muito bem ser um paradigma importante para a preservação e mediação da mudança climática."[143]

O princípio da cooperação também é outro fator que limita o poder absoluto dos Estados amparados pela soberania. As mudanças globais exigem que a busca por soluções aos problemas globais ocorra fundamentada na cooperação, ou seja, todos os Estados atuando sob um mesmo objetivo. Como é o caso da preservação do meio ambiente, que exige solução global para os problemas transfronteiriços.[144] Assim, esse princípio se orienta "no sentido da

---

[141] "Os Estados notificarão imediatamente outros Estados acerca de desastres naturais ou outras situações de emergência que possam vir a provocar súbitos efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços serão envidados pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados". Ibidem.

[142] "Artigo 3 (1). As Partes comprometem-se, diretamente ou por meio de organizações internacionais competentes, a iniciar e cooperar da maneira apropriada na condição de pesquisas e avaliações (...). "Artigo 4 (2) De acordo com suas leis, regulamentos e práticas nacionais, e tomando em considerações de modo particular as necessidades dos países em desenvolvimento, as Partes a promoção, diretamente ou por meio de órgãos internacionais competentes, do desenvolvimento e transferência de tecnologia e conhecimento (..)". "Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio". Portal de Direito Internacional. Disponível em <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Conven%C3%A7%C3%A3o-de-Viena-para-Prote%C3%A7%C3%A3o-da-Camada-de-Oz%C3%B4nio.pdf>.Acessoem 26.09.2015.

[143] IWAMA, Toru. "Emerging principles and rules for the prevention and mitigation of environmental harm". In: WEISS, Edith B (ed). Op. cit., p.107-123 e p.118. No original: "The Multilateral Fund may well be an important paradigm for the preservation and mediation of climate change."

[144] KISS, Alexandre. "The implications of global change for the international legal system". In: WEISS, Edith B (ed.). Op. cit., pp.315-339 e p.333.

coalização de esforços entre os Estados com o fito de equacionarem conjunta e coordenadamente interesses, de forma harmoniosa, civilizada e pacífica (...).”[145]

Análise interessante a respeito de soberania e cooperação é feita por Eduardo Felipe Matias, que disserta no sentido de que esta passa a existir “quando há objetivos conflitantes ou quando metas consideradas importantes não podem ser atingidas a não ser pelo esforço comum”. Ou seja, a cooperação internacional decorre da interdependência dos países que, para evitar conflitos entre si ou para melhorar seus próprios desempenhos econômicos e sociais, precisam buscar soluções para problemas globais conjuntamente, através de norma, instituições intergovernamentais e regimes internacionais. Consequentemente, conclui Felipe Matias, a cooperação baseia-se muito mais no comportamento egoísta dos Estados que no altruísmo.[146]

Assim, aquele princípio deve orientar as relações dos Estados entre si e na elaboração de documentos internacionais, ocasiões em que a igualdade e a independência, dois pilares do Direito Internacional público, cedem espaço à ajuda mútua, seja técnica ou financeira, e à troca de informações, tendo em vista que o objetivo de todos, Estados e sociedade civil, deve ser a proteção ambiental.

2.2.3 Princípio da responsabilidade comum mas diferenciada

No período anterior à Conferência de Estocolmo, de 1972, os países industrializados dominavam a elaboração dos tratados internacionais ambientais, estabelecendo tratamento igualitário a todos os Estados-Partes. Contudo, desde aquela Conferência mudanças ocorreram, de modo que, para que houvesse participação do maior número de Estados na elaboração dos tratados ambientais internacionais, os modernos MEAs passaram a prever um tratamento diferenciado, exclusivo aos países em desenvolvimento.[147]

A internacionalização e, em parte, a globalização das preocupações ambientais, somados à contínua integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, têm conduzido a uma mudança na política de elaboração ambiental internacional, que busca novos

---

[145] DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos; REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. “Recursos ambientais: do patrimônio comum da humanidade à soberania dos Estados”. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=31839b036f63806c>. Acesso em 16.12.2014.

[146] MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*, 4ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014, pp.432-433.

[147] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.61.

caminhos para garantir a participação de todos os países nos acordos ambientais internacionais.[148]

A forma de tratamento diferenciada entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos foi encontrada na Declaração do Rio/92 em seus Princípios 6 e 7[149], que passam a estabelecer distinções segundo critérios pautados não apenas pela desigualdade econômica mas, também, pela condição própria daqueles com ecossistemas mais vulneráveis.

Nesse sentido, vale comentar a abordagem de Ulrich Beyerlin e Thilo Marauhn, segundo os quais "enquanto o mundo de fato consiste em estados desiguais, a igualdade formal deve ser complementada pela igualdade substantiva como um elemento constitutivo da justiça internacional." Além disso, para que os resultados do processo de tomada de decisões entre os Estados sejam justos, os Estados desiguais devem ser tratados desigualmente. Nesse sentido, o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada (*Common but Differentiated Responsabilities*– CBDR) pode ser visto como um reflexo da solidariedade na área do Direito Internacional.[150]

Hoje, todos os países, sejam os desenvolvidos ou em desenvolvimento, encaram grandes desafios ambientais internacionais e, juntos, devem buscar medidas para resolvê-los. Porém, a ação de cada Estado difere consideravelmente. Em primeiro lugar, a contribuição histórica dos países industrializados na degradação do meio ambiente global, tais como a degradação da camada de ozônio e a mudança climática, é maior que a dos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, esses dois grupos de Estados mostram diferenças com relação ao nível de desenvolvimento econômico.[151]

Nesse sentido, os países industrializados devem carregar a maior parte da carga dos remédios efetivos para enfrentar os desafios ambientais globais com medidas preventivas. Isso inclui suas responsabilidades de dar suporte aos países em desenvolvimento no que toca a meios financeiros e tecnológicos, principalmente para os fins de assistência ao cumprimento às obrigações assumidas nos MEAs. Com isso, a CBDR conclama aos países industrializados

---

[148] Ibidem, p.62.

[149] "Princípio 6. Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países." "Princípio 7" – ver nota de rodapé n. 55. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O artigo consultado pela autora na elaboração desta nota está disponível no endereço eletrônico <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>.Acesso em 26.09.2015.

[150]Cf. BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.63. No original: "As long as the world *de facto* consists of unequal states, formal equality must be complemented by substantive equality as a constitutive element of international justice."

[151] Ibidem, p.63.

a buscarem uma estratégia de tratamento diferenciado, para benefício dos países em desenvolvimento.[152]

Há duas formas distintas previstas nos MEAs que são favoráveis aos países em desenvolvimento e que traduzem o princípio CBDR. Uma delas é a total exclusão de suas obrigações previstas naqueles documentos; a outra, é garantir prazo maior para cumpri-las.[153] Tem-se como exemplos os dois maiores regimes ambientais: o da proteção da camada de ozônio e o da mudança climática.

O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Degradam a Camada de Ozônio, de 1987, foi, talvez, o primeiro MEA a perseguir a estratégia da CBDR. Ele impõe, no art. 2A-H que todas as Partes tenham obrigações ecológicas substanciais; mas ainda assim, permite, no art. 5º, que países em desenvolvimento com um consumo anual de substâncias controladas de menos de 0,3 Kg *per capita* posterguem por dez anos o cumprimento da obrigação de reduzir ou congelar seu consumo e produção. Essa norma diferencial que, unilateralmente, beneficia os países em desenvolvimento ligados ao acordo vem acompanhada da obrigação dos países industrializados, sob o art. 10 do mesmo documento, de criar mecanismos de financiamento, incluindo o Fundo Multilateral, que prevê cooperação técnica e financeira. Essa fórmula criada pelo Protocolo de Montreal incentiva os países em desenvolvimento a se juntarem ao regime.[154]

A Convenção sobre Mudança Climática, de 1992[155], e o Protocolo de Kioto, de 1997[156], também expressamente referem-se à CDBR. Esse documento talvez seja o maior exemplo de um instrumento que faz uso desse princípio na forma de construção de um programa de obrigações ambientais assimétricos, pois consiste exclusivamente em normas diferenciais. O art. 4º da convenção impõe sobre os países desenvolvidos obrigações ambientais substantivas visando a redução de suas emissões de gases de efeito estufa dentro

---

[152] Ibidem, p.64.
[153] Ibidem, p.66.
[154] Ibidem, p.67.
[155] "Artigo 3. Em suas ações para alcançar o objetivo desta Convenção e implementar suas disposições, as Partes devem orientar-se, *inter alia*, pelo seguinte: 1. As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos." "Convenção sobre Mudança do Clima". Traduzido e editado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. O documento está disponível à consulta no endereço eletrônico <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 26.09.2015.
[156] "Artigo 10. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, sem a introdução de qualquer novo compromisso para as Partes não incluídas no Anexo I, mas reafirmando os compromissos existentes no Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção, e continuando a fazer avançar a implementação desses compromissos a fim de atingir o desenvolvimento sustentável (...), devem (...)." "Protocolo de Kioto". Traduzido e editado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

de limites de tempo fixados (art. 3(1) do Protocolo de Kioto), enquanto os países em desenvolvimento somente devem cumprir com obrigações procedimentais, tal como fornecer informações. Além disso, os países industrializados têm o compromisso de transferir recursos financeiros e tecnologia para os países em desenvolvimento para que eles sejam capazes de cumprir com seus deveres procedimentais.[157]

Os MEAs buscam a estratégia da CBDR combinando seus esquemas de obrigações ambientais substanciais diferenciadas com o esquema de assistência ao cumprimento. Dessa forma, a assistência ao cumprimento por parte dos países industrializados é uma maneira de permitir que os países em desenvolvimento cumpram com as obrigações ambientais previstas nos tratados.[158]

Porém, a leitura das cláusulas dos tratados pode revelar um lado perverso, conforme análise de Beyerlin e Marauhn. Afinal, elas permitem que países em desenvolvimento suspendam as obrigações ambientais previstas naqueles documentos, caso os países industrializados se abstenham de fornecer assistência ao cumprimento.Assim, as cláusulas previstas nos documentos internacionais são dispositivos que permitem aos países em desenvolvimento defenderem o descumprimento das obrigações previstas.[159]

Esse princípio da responsabilidade comum mas diferenciada, assim como os demais analisados anteriormente, sobrepõem-se sobre os dois pilares do Direito Internacional público: o da igualdade e o da independência dos Estados. Esses novos princípios ambientais, que regem as relações internacionais e a elaboração de declarações e convenções, reconhecem expressamente que os países têm obrigações desiguais. Portanto, ao darem tratamento diferenciado, baseando-se, principalmente, na cooperação entre aqueles considerados desenvolvidos e em desenvolvimento, pautam-se pelo princípio maior da busca real do desenvolvimento sustentável.

2.2.4 Princípios da precaução e da prevenção

[157] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., pp.67-68.
[158] De fato, é isso que dispõe o art. 5(5) do Protocolo de Montreal e o art. 20 (4) da Convenção da Biodiversidade e, por fim, o art. 4(7) da UFCCC e art. 11 do Protocolo de Kioto. (Ibidem, p.69).
[159] Ibidem, p.69.

Na sociedade pós-industrial[160], em que máquinas substituíram homens nas linhas de produção, a exploração dos recursos naturais mostrou-se mais intensa, em razão das facilidades criadas pelo desenvolvimento tecnológico. Esse fator aliado ao surgimento de uma sociedade consumista contribuíram para o surgimento da chamada "sociedade de risco"[161]. Os perigos de danos ambientais a que está submetida a humanidade deixaram de ser apenas aqueles conhecidos e reversíveis. Tornaram-se invisíveis, transtemporais e, muitas vezes, irreversíveis. Consequentemente, impedir que esses riscos se tornem fatos reais exige a imposição de medidas capazes de preveni-los, motivo pelo qual foram criados os princípios da precaução e da prevenção.

Sobre o princípio da precaução, chamado pelo governo dos Estados Unidos de "abordagem precaucional" (*precautionary approach*), conforme dissertam Alexandre Kiss e Dinah Shelton, tem-se que ele se refere a uma "preparação para o potencial, incerto, ou mesmo ameaça hipotética, quando não há prova irrefutável que o dano ocorrerá." Os estudos científicos apresentados a respeito de determinadas atividades que causam impacto ambiental não são conclusivos quanto à probabilidade e modo como um dano ambiental poderá ocorrer. Nesse sentido, os tomadores de decisões devem considerar as circunstâncias fáticas e decidir se a opinião científica está baseada em evidências claras e confiáveis.[162]

O princípio da precaução está previsto no art. 15 da Declaração do Rio/92[163]. Havendo incerteza científica quanto aos possíveis efeitos negativos no meio ambiente decorrentes de atividades humanas, medidas eficazes deverão ser aplicadas visando evitar a degradação do meio ambiente. Assim, conforme disserta José Rubens Morato Leite, "devem-se considerar

---

[160] "A sociedade capitalista e o modelo de exploração capitalista dos recursos economicamente apreciáveis se organizam em torno das práticas e comportamentos potencialmente produtores de situações de risco. Esse modelo de organização econômica, política e social submete e expõe o ambiente, progressiva e constantemente, ao risco." LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p.103.

[161] "For Beck the consequences of scientific and industrial development are a set of risks and hazards, the likes of which we have never previously faced. These dangers can, for example, no longer be limited in time – as future generations are affected. Their spatial consequences are equally not amenable to limitation – as they cross national boundaries. Unlike in an earlier modernity, no one can be held accountable for the hazards of the 'risk society'. Further, it is becoming impossible to compensate those whose lives have been touched by those hazards, as their very calculability becomes problematized." In: BECK, Ulrich. "Risk society". O artigo utilizado pela autora na elaboração desta nota está disponível para consulta pública no endereço eletrônico que se segue: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/25463/Risk%20Society%20by%20Ulrich%20Beck.pdf?sequence=4>. Acesso em 09.04.2015.

[162] KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. Op. cit., p.95. No original: "preparing for potential, uncertain, or even hypothetical threats, when there is no irrefutable proof that damage will occur."

[163] "Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaças de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental". "Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento". Disponível em<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

não só os riscos ambientais iminentes, mas também os perigos futuros provenientes de atividades humanas e que, eventualmente, possam vir a comprometer a relação intergeracional e de sustentabilidade ambiental."[164]

Os Protocolos de Montreal e de Kioto adotam o princípio da precaução. Ou seja, de mera recomendação, ele passa a ser uma norma vinculante aos Estados-Partes.

A precaução é um princípio que atua a favor do ambiente ou, como prefere Alexandra Aragão, funciona como uma espécie de "*in dubio pro* ambiente". Nesse sentido, havendo dúvida quanto à periculosidade de determinadas atividades para o meio ambiente, ele deve ser protegido em detrimento daquelas. Consequentemente, o ônus da prova de que a atividade não é lesiva recai sobre o potencial poluidor, de modo que é ele quem deve provar que "um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou medidas de precaução específicas."[165]

A análise da precaução impõe um conflito entre a certeza e a segurança e, de outro lado, o desenvolvimento científico, social e econômico. Isto é, há dúvidas quanto ao impacto de determinada atividade no meio ambiente, sejam quanto às causas, sejam quanto aos efeitos. Por outro lado, também há interesse no crescimento social e econômico que aquela atividade poderá desencadear.[166]

O princípio da prevenção, por sua vez, exige a adoção de medidas capazes de evitar a ocorrência de um dano ambiental cujas causas são conhecidas.[167]

Para melhor compreender a distinção entre os dois mencionados princípios, Morato Leite e Patryck Ayala os posicionam com relação ao elemento risco de perigo, mas sob configurações distintas: a precaução previne o "perigo abstrato", enquanto a prevenção o "perigo concreto".[168] Nesse sentido, o princípio da prevenção é aplicado conforme o conhecimento científico e técnico a respeito da periculosidade e potencial de risco apresentados por determinadas atividades humanas.

O objetivo principal desse princípio é proibir "*a repetição da atividade que já se sabe perigosa*". Ele incide, portanto, sobre atividades de cujo perigo potencial e concreto se tem conhecimento, motivo pelo qual medidas preventivas se fazem necessárias.[169]

---

[164] LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.47.
[165] ARAGÃO, Alexandra. "Direito constitucional do ambiente da União Européia". In: CANOTILLO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p.41.
[166] Ibidem, p.42.
[167] Ibidem, p.44.
[168] LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. cit., p.62.
[169] Ibidem, p.62-64.

O dever geral de prevenir advém da responsabilidade internacional de não causar danos além das fronteiras nacionais dos Estados. Contudo, o princípio da prevenção "procura evitar prejuízo, independentemente de haver ou não impactos transfronteiriços". A questão concentra-se no fato de que todos os elementos naturais estão interligados, sendo portanto, não raras vezes, impossível restaurar o meio ambiente à maneira como era antes do dano ocorrer. Ainda que isso seja possível, o custo econômico para repará-lo frequentemente é exorbitante.[170]

O dever dos Estados de evitar a poluição transfronteiriça, conforme disposto em documentos internacionais, exige que eles atuem com dever de diligência. Isso significa que os Estados devem "agir de forma razoável e de boa-fé e regular as atividades públicas e privadas sujeitas à sua jurisdição ou controle que são potencialmente prejudiciais para qualquer parte do meio ambiente." Por outro lado, esse princípio não exige que os Estados proíbam toda e qualquer ameaça de dano ao meio ambiente. A intenção, na verdade, é coibir atividades sabidamente danosas – cujas consequências e extensões são, entretanto, desconhecidas –,ou mesmo impor medidas capazes de minimizar os impactos negativos[171]. Para Alexandre Kiss e Dinah Shelton, essas medidas poderiam nortear o estabelecimento de limites para emissões de poluentes e também servir como diretrizes para padrões de processo de produção, bem como para procedimentos de licenças para atividades que causam impactos ambientais, com o uso da chamada "melhor técnica disponível" (*Best Available Techniques*– BAT).[172]

Embora estejam previstos em documentos internacionais, implementar os princípios da precaução e prevenção é um desafio que envolve questões principalmente econômicas. Exigir medidas cautelares de proteção do meio ambiente poderia inviabilizar o interesse de determinadas atividades que por ventura se instalassem em países realmente adeptos de medidas severamente protetivas.

Enfim, as fontes e princípios paradigmáticos do Direito Ambiental Internacional analisados neste capítulo compõem o fio condutor para a análise de como a CIJ tem enfrentado os conflitos ambientais transfronteiriços. Além de contribuírem para a compreensão do modo como a prevenção e a gestão dos problemas ambientais globais estão dispostas nos regimes jurídicos do meio ambiente.

---

[170] KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. Op. cit., p.91. No original: "seeks to avoid harm irrespective of whether or not there are transboundary impacts."

[171] No original: "to act reasonably and in good faith and to regulate public and private activities subject to its jurisdiction or control that are potentially harmful to any part of the environment." Ibidem, p.91.

[172] Ibidem.

CAPÍTULO 3 – SOBRE ALGUMAS CONTROVÉRSIAS AMBIENTAIS TRANSFRONTEIRIÇAS JURISDICIONAIS

Apesar da evolução do cenário jurídico internacional com o início das discussões ambientais globais, fato que se verifica nas Conferências Mundiais sobre Meio Ambiente e na elaboração de novos paradigmas principiológicos sobre novas fontes do Direito Ambiental Internacional, faz-se necessário analisar como, efetivamente, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) tem solucionado os conflitos ambientais intergovernamentais.

A CIJ, diante de controvérsias transfronteiriças, pauta-se pelos princípios tradicionais do Direito Internacional, que implicam no cumprimento dos tratados e na soberania absoluta dos Estados. Ocorre que os conflitos ambientais apresentam características diferentes de qualquer outros existentes entre Estados. A incidência de princípios ambientais em documentos de natureza jurídica *soft law* deveriam servir de parâmetros para interpretação e aplicação dos tratados ambientais que vinculam os Estados em controvérsias.

O enfrentamento das controvérsias ambientais no âmbito jurisdicional apresenta certa forma de evolução que Jorge Viñuales chama de "onda". A primeira delas caracteriza-se pelo Caso *Trail Smelter*[173], decidida por um Tribunal Arbitral de modo que, segundo seu entendimento, houve uma concepção estreita de proteção do meio ambiente, embora tenha havido análise das consequências do dano transfronteiriço.[174]Por outro lado, nessa situação estabeleceu-se que um Estado não pode causar danos além de suas fronteiras, conclusão que posteriormente contribuiu para a elaboração do Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, de 1972.[175]

A segunda "onda", ainda de acordo com Jorge Viñuales, abrange os casos dos Testes Nucleares, Gabcikovo-Nagymaros e Papeleras. Eles ocorreram em diferentes períodos da

---

[173] O autor Jorge Vinuales cita o Caso *Trail Smelter* como parâmetro, embora tenha sido julgado por um Tribunal Arbitral, mas o raciocínio ali empregado, o de não causar danos a outros Estados, foi empregado em casos, aí sim, julgados pela CIJ, como o Caso dos Testes Nucleares.

[174] VINUALES, Jorge E. "The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: a contemporary assessment". In: *Fordham International Law Journal*. December 2008. Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

[175] "Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional." Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, 1972. O documento internacional utilizado pela autora na elaboração desta nota está disponível para consulta pública no endereço eletrônico <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em 19.05.2015.

história da CIJ, não foram julgados pelos mesmos juízes e, em nenhum deles, houve o enfrentamento efetivo das complexas questões ambientais. Assim, a Corte perdeu a oportunidade de renovar seus paradigmas jurídicos.

O estudo de Jorge Viñuales foi feito em 2008, quando a decisão do caso Papeleras ainda não havia ocorrido. Daí por que a terceira "onda", segundo o autor, seria o período em que, às vésperas dessa decisão, esperava-se maior enfoque sobre o esclarecimento de normas específicas de Direito Ambiental Internacional.[176]

Tomando-se como paradigma a evolução do enfrentamento dos conflitos ambientais intergovernamentais demonstrado pelo raciocínio de Jorge Viñuales, concluir-se-á, ao final deste capítulo, que ainda estaria em curso a segunda "onda", incluindo aí o caso Baleias, recentemente julgado pela CIJ.

Neste capítulo, que se detém sobre as "ondas de conflitos ambientais", serão analisados os mesmos casos apresentados por Jorge Viñuales. A escolha dessas controvérsias dá-se pelo fato de serem as mais emblemáticas e discutidas pela doutrina, bem como por permitirem uma análise da problemática ambiental e discussões a respeito dos princípios ambientais internacionais. Ademais, a escolha da Corte Internacional de Justiça e dos casos julgados também se deve à amplitude de sua competência[177], pois ela pode julgar toda e qualquer controvérsia[178] apresentada por um Estado-Membro. Porém, sua jurisdição depende do consentimento das Partes envolvidas no conflito. O consentimento para a jurisdição da Corte pode ocorrer de algumas formas, quais sejam: as Partes em um acordo internacional já dispõem expressamente que qualquer controvérsia a respeito será solucionada por ela ou, então, independentemente do que prevê o acordo internacional, as Partes podem, no momento do conflito[179], acordarem a respeito da jurisdição da CIJ.[180]

---

[176] VINUALES, Jorge E. Op. cit.Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

[177] De acordo com o art. 36.1 do Estatuto da CIJ sua competência alcança todos os conflitos submetidos pelas Partes, assim como os casos especialmente previstos na Carta da ONU ou, também, nos tratados em vigor. Consultado no Estatuto da Corte Internacional de Justiça (Nações Unidas). Disponível em <http://www.faap.br/responsabilidadesocial/pdf/carta_onu.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

[178] A controvérsia ocorre quando há "um desacordo, na divergência de opiniões ou na oposição de pontos de vista entre dois ou mais sujeitos de direito. Trata-se de desavença sobre a materialidade de um fato, sobre a interpretação de uma regra ou a qualificação jurídica de um fato ou de uma situação." Assim, tem-se um desacordo "quando um Estado, ao exercer a faculdade de auto-interpretação, formula, implícita ou explicitamente, pretensão a respeito de um objeto (questão fática ou jurídica), capaz de afetar, segundo novas interpretações ou qualificações jurídicas possíveis, os interesses de outro Estado, que poderá reagir de diversos modos." AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. cit., p.270.

[179] Cite-se o exemplo do caso Gabcikovo-Nagymaros, em que Hungria e Eslováquia ratificaram o Acordo Especial para Submissão à Corte International de Justiça sobre as Diferenças entre elas a Respeito do Projeto Gabcikovo-Nagymaros, de abril de 1993. ROMANO, P. R. Cesare. "The peaceful settlement of international environmental disputes. A pragmatic approach". In: *International Environmental Law and Policy Series*, vol. 56. Kluwer Law International: London, 2000, p.113.

Além disso, ampliando-se a ideia de universalidade da CIJ, segundo a qual ela não se limita a questões específicas, sua jurisdição abrange todo o campo do direito internacional.[181]Ressalte-se que, embora o Caso *Trail Smelter* tenha sido julgado por um Tribunal Arbitral, ele é aqui estudado em razão da importância dos seus efeitos nas relações internacionais, sendo em larga medida considerado a primeira controvérsia ambiental internacional.

Por fim, antes da análise propriamente dita, cumpre indicar como, em todos os conflitos ambientais intergovernamentais analisados neste capítulo, pode-se pensar naquilo que Pierre Marie Dupuy observou em curso ministrado na Academia de Direito Internacional de Haia. A CIJ está diante de um paradoxo: de um lado, é pautada pelo desejo de manter sua função clássica; de outro, é constantemente instada a renovar-se diante dos novos conflitos de um mundo globalizado. Isso se verifica, principalmente, com o caso Gabcikovo-Nagymaros, em que a CIJ perdeu as oportunidades de dar um conceito para o termo "desenvolvimento sustentável", estabelecer limites e precisão para o princípio da precaução e orientar a matéria referente à reparação dos danos.[182]

3.1 Primeira onda de conflito ambiental: o Caso *Trail Smelter*

No Caso *Trail Smelter*, a doutrina da boa vizinhança pode ser entendida como um princípio do direito consuetudinário, no sentido de que "nenhum Estado tem o direito de usar suas terras de uma forma que possa violar os direitos de outra nação."[183]

A origem da controvérsia foi a poluição do ar causada por uma empresa privada, a British Columbia, localizada no Canadá, ocorrida na década de 1920, que produzia danos às propriedades privadas localizadas no Estado de Washington, nos EUA. Por treze anos, de 1928 a 1941, os governos dos EUA e do Canadá tentaram resolver o conflito, primeiro através de investigação e conciliação por uma Comissão Conjunta Internacional, procedimentos encerrados pela instauração de uma arbitragem *ad hoc*.[184]

---

[180] GREENWOOD, Christopher. "The Role of the International Court of Justice in the Global Community". In: *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*. California: The regent of the University of California, 2011. Disponível em<http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.
[181] Ibidem.
[182] DUPUY, Pierre-Marie. "L'unité de l'ordrejuridique international". In: *Recueil des Cours*, v.297, Leiden, 2003, p.477.
[183] PLODGETT, Mark S.; HUNTER JUNIOR, Richard J.; LOZADA, Hector R. Op. cit.
[184] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.261.

Trata-se de uma fundição de zinco e chumbo localizada na cidade de Trail, no Canadá, na região da British Columbia, às margens do Rio Columbia e a poucas milhas da fronteira dos EUA. A fábrica foi construída em 1896 e desde 1906 foi operada pela *Consolidated Mining and Smelting Company of Canada Ltda* (CM&S), a qual, por sua vez, era controlada pela *Canadian Pacific Railway*. A fábrica contribuiu para o desenvolvimento econômico da região, gerando empregos e rendas com seus pagamentos de impostos.[185]

Mas os efeitos produzidos pela fundição não foram totalmente benéficos. A fumaça decorrente da fundição de zinco e chumbo continha vários metais pesados. O dióxido de enxofre era o mais prejudicial subproduto decorrente da fundição, em razão de sua ampla disseminação e dos efeitos destrutivos exercidos sobre os tecidos vegetais, principalmente sob certas condições meteorológicas. As altas altitudes e a longa distância, quando o dióxido de enxofre encontrava água nas nuvens, eventualmente produziam o fenômeno da chuva ácida.[186]

Com a expansão das atividades da fundição, o impacto da emissão de poluentes no ambiente aumentou consideravelmente. Para evitar as queixas dos agricultores canadenses vizinhos à fundição, em meados da década de 1920, a CM&S os compensou pelos prejuízos causados e propôs medidas para minimizar os impactos produzidos pela poluição do ar, proposta que foi aceita, já que a fundição trazia benefícios econômicos para a região.[187] Os vizinhos americanos, especificamente os do Estado de Washington, que não tinham nenhum benefício a usufruir e estavam sofrendo os impactos da poluição, apresentaram contudo queixas contra os malefícios causados pela fábrica.[188] Eram reclamações de fazendeiros em decorrência dos prejuízos acarretados pela fumaça de metais pesados advinda da fundição. A CM&S tentou acordo, mas muitos deles não aceitaram. O grupo conhecido como *Citizens Protective Association* foi um deles, que não bastasse a recusa, apelou para que o governo americano os protegesse. Em junho de 1927, os EUA manifestaram-se a respeito das questões, transformando-as assim em uma controvérsia internacional por meios diplomáticos. Durante dois anos as negociações diplomáticas não obtiveram êxito, de forma que, em agosto de 1928, os dois Estados decidiram, por acordo, encaminhar a controvérsia para uma Comissão Conjunta Internacional (*International Joint Commission* – IJC).[189]

---

[185] Ibidem, p.262.
[186] Ibidem.
[187] Ibidem, p.263.
[188] Ibidem.
[189] Ibidem.

Os trabalhos da comissão[190] estabeleceram bases para a possibilidade de ela ser acionada em casos de poluição, seja da água ou do ar, bem como em contendas sobre outros agravos, dispondo em seu preâmbulo:

> "…desejosos de evitar controvérsias quanto ao uso das águas de fronteira e de resolver todas as questões que estão agora pendentes entre os Estados Unidos e o Domínio do Canadá, envolvendo os direitos, obrigações ou interesses de um ou outro em relação a eles e a seus habitantes, ao longo de sua fronteira comum, e para prever a regulação e liquidação de todas as questões que possam surgir futuramente."[191]

Ambos os Estados requereram à comissão que examinasse questões referentes à extensão dos prejuízos causados pela fundição ao Estado de Washington, solicitando que se calculasse a quantidade de indenização que pudesse compensar os interesses daquele Estado americano, bem como os possíveis efeitos decorrentes de atividades futuras da fundição.[192]

Entre os anos de 1928 e 1930, sob o comando da comissão, foram ouvidas testemunhas, apresentados relatórios científicos por ambos os Estados, documentos e pedidos. Contudo, o trabalho desenvolvido pela IJC causou ainda mais controvérsias, principalmente porque os comissionários estavam intrigados com as opiniões contraditórias apresentadas pelos especialistas. Para alguns deles a poluição decorria da fundição, para outros, decorria de causas não relacionadas às suas emissões.[193]

Por fim, a comissão recomendou o pagamento de US$350.000,00 a fim de compensar os danos causados até 1 de janeiro de 1932, ao mesmo tempo que a companhia se comprometia a reduzir ou eliminar completamente os danos decorrentes da emissão de poluentes.[194]

Contudo, as recomendações da comissão foram falhas em alguns aspectos. A simples recomendação, desprovida de qualquer força obrigatória, deixou os fazendeiros americanos à mercê da vontade da CM&S de controlar a emissão de poluentes e de compensá-los pelos

---

[190] Corpo bilateral estabelecido com base no art. VII do Tratado de Águas Fronteiriças de 1909 entre EUA e Canadá, tratado esse elaborado inicialmente para proteger a navegabilidade dos Grandes Lagos e em outras fronteiras de água contra qualquer obstrução unilateral. "Boundary Waters Treaty". International Joint Commission (IJC). Disponível em <http://ijc.org/en_/BWT>. Acesso em 13.05.2014.

[191] Ibidem. No original: "...desirous to prevent disputes regarding the use of boundary waters and to settle all questions which are now pending between the United States and the Dominion of Canada involving the rights, obligations, or interests of either in relation to the other or to the inhabitants of the other, along their common frontier, and to make provision for the adjustment and settlement of all such questions as may hereafter arise…"

[192] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.265.

[193] Ibidem.

[194] Ibidem, p.266. Ver também: "Trail smelter case". Reports of international arbitral awards, p.1919. Disponível em <http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>. Acesso em 05.08.2014.

danos. Além disso, o valor fixado para compensação ficou abaixo do requerido. Dessa forma, os EUA rejeitaram as recomendações da IJC e o Canadá não fez o pagamento das indenizações.[195]

Dois anos após a assinatura do relatório da IJC, ocorrida em 28 de fevereiro de 1931, o governo americano fez outra representação contra o governo canadense, alegando que persistiam os danos decorrentes da poluição da fundição; com isso, as negociações diplomáticas foram retomadas com a assinatura de uma Convenção visando a instauração de um Tribunal Arbitral.[196]

Diante da quebra da Bolsa de Valores dos EUA em 1929, fazendeiros de alguns estados americanos foram marginalizados pelo plano do presidente Franklin Delano Roosevelt, conhecido como *New Deal*[197], ficando esquecidas suas queixas contra a fundição. O governo canadense, por sua vez, assoberbado por desemprego em larga escala, tinha fortes razões para manter as atividades da CM&S e protegê-la contra qualquer medida de diminuição de suas atividades que pudesse colocar em risco os empregos na região. Em 1935, nove anos após a primeira tentativa de acordo, a situação não tinha melhorado, a poluição ainda era considerável e em razão da baixa na economia, muitos fazendeiros atingidos abandonaram suas regiões. Contudo, as Partes concluíram por uma convenção de arbitragem *ad hoc*.[198]

Instituído o Tribunal Arbitral *ad hoc*[199], com a escolha dos árbitros pelas Partes e com o procedimento estabelecido na convenção de arbitragem, foram formuladas quatro questões: 1) se os danos causados ao Estado de Washington desde 1 de janeiro de 1932 advinham da fundição Trail e, sendo afirmativa a resposta, qual seria o valor da indenização; 2) se os danos foram causados pela fundição, se ela deveria abster-se de causar danos àquele Estado no futuro e até que ponto; 3) se as respostas das duas primeiras questões fossem afirmativas,

---

[195] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.266.

[196] Consultado no já referido artigo eletrônico "Trail smelter case". Reports of international arbitral awards, p. 1919. Disponível em <http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf.>. Acesso em 05.08.2014.

[197] No original: "In the short term, New Deal programs helped improve the lives of people suffering from the events of the depression. In the long run, New Deal programs set a precedent for the federal government to play a key role in the economic and social affairs of the nation". "Great depression and world war II, 1929-1945" e "President Franklin Delano Roosevelt and the New Deal, 1933-1945". *Library of Congress*. O artigo consultado pela autora está aberto à consulta pública e foi acessado em 11.05.2015. Disponível em <http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/presentationsandactivities/presentations/timeline/depwwii/newdeal/>.Acesso em 12.02.2014.

[198] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.266.

[199] "Trail smelter case". Reports of international arbitral awards, p. 1907-1910. Artigo pesquisado em meio eletrônico. Disponível em<http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>.

quais medidas ou regimes deveriam ser adotados ou mantidos pela fundição Trail; 4) qual o valor da indenização ou compensação que deveriam ser pagas.[200]

Sobre essas questões duas considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, que os danos causados aos cidadãos e proprietários de terra estadunidenses decorreram de atividades poluidoras de uma empresa privada,mas a responsabilidade do Estado (Canadá) mostrou-se patente. A questão restringiu-se à existência e quantidade de poluição e não à indagação sobre se o governo canadense tinha ou não responsabilidade por atos decorrentes de seus cidadãos, no caso, de uma empresa privada.[201]

O relatório do Tribunal Arbitral analisou e justificou, de forma extensa, os impactos das emanações poluidoras no meio ambiente natural, nos imóveis localizados no Estado americano, nas empresas privadas, bem como nas atividades de pecuária, baseando-se nos documentos apresentados por ambas as Partes.[202]

Com relação à segunda pergunta – referente ao fato de que, em havendo dano, a fundição Trail deveria ser obrigada a abster-se de continuar causando-o ao Estado de Washington no futuro e até que ponto –, o tribunal decidiu que até a data da decisão final a fundição deveria abster-se de causar tais danos.[203]Além disso, o tribunal entendeu que:

> "sob os princípios do direito internacional, bem como a lei dos Estados Unidos, nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território, de tal maneira a causar um prejuízo por fumaça no ou para o território de outro ou às propriedades ou às pessoas."[204]

Quanto à terceira questão referente a quais medidas ou regime deveriam ser adotados ou mantidos pela fundição, o tribunal considerou-se incapaz naquele momento e, diante das informações obtidas, de determinar sobre um regime permanente para a operação da fundição. Contudo, a fim de monitorar os efeitos das emanações poluidoras sobre o meio ambiente, estabeleceu um regime temporário composto por especialistas que deveriam encaminhar relatórios ao tribunal para, no final, determinar sobre um regime permanente e sobre a indenização e compensaçãoa serem pagas, caso houvesse juízo favorável. O tribunal deveria

---

[200] Ibidem, p. 1908.
[201] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.267. Ver também: "Trail smelter case". Reports of international arbitral awards, p.1921-1924. Disponível em<http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>. Acesso em 05.08.2014.
[202] Ibidem, p. 1920-1933.
[203] Ibidem, p. 1934
[204] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.270. No original: "under principles of international law, as well as the law of the United States, no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein."

reunir-se pelo menos uma vez ao ano para considerar os relatórios e tomar as medidas necessárias.[205]

Em 16 de abril de 1938, o Tribunal Arbitral proferiu sua decisão constatando que o dano era remoto, inatingível e incerto para ser avaliado e, assim, limitou a responsabilidade do Canadá em US$ 78 mil referente ao período de 1 de janeiro de 1932 a 1 de outubro de 1937. Esse valor abrangia apenas a perda pecuniária provada.[206]

O julgamento final ocorreu no dia 11 de março de 1941, ou seja, quinze anos depois da primeira reclamação, ou dez anos desde o relatório da IJC e três anos depois da fixação de indenização em uma decisão preliminar. Nesse meio tempo, boa parte dos fazendeiros que deram início à controvérsia já haviam ou morrido ou fixado morada em outras regiões.[207]Aqueles que sofreram danos obtiveram alguma compensação. Somando a quantidade recomendada pela IJC de US$350.000,00, mais a quantidade como forma de compensação dos danos sofridos no período de 1 de janeiro de 1932 a 1 de outubro de 1937, otribunal fixou o montante de US$78.179,51.[208]O regime imposto exigiu que a CM&S reduzisse a quantidade de emissão de poluentes no ar, o que acarretou alto custo de investimento da empresa. Apesar de todos esses custos pelos danos causados e pelo investimento para diminuir ou cessar a emissão dos poluentes, a fundição *Trail* não só se manteve equilibrada financeiramente como não parou de crescer.[209]

Contudo, com o final da Segunda Guerra Mundial, a poluição do ar tornou-se um problema do mundo industrializado. Para enfrentar esse desafio, em 1979, sob a égide da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, foi elaborada a Convenção sobre Poluição do Ar a Longa Distância (*Conventionon Long-Range Transboundary Air Pollution – LRTAP*)[210]. Essa convenção é o principal acordo de um regime legal para tratar da poluição do ar transfronteiriça no mundo industrializado. Além desse *framework*, em 1991, Ottawa e Washington elaboraram o Acordo da Qualidade do Ar, que estabelece reduções específicas

---

[205] "Trail smelter case". Reports of international arbitral awards, pp.1934-1936. O relatório está disponível em <http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>. Acesso em 05.08.2014.
[206] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.270.
[207] Ibidem.
[208] Ibidem, p.272.
[209] Ibidem.
[210] A dinâmica desse regime jurídico pode ser melhor compreendida quando vista através da análise feita por KUOKKANEN, Tuomas. "Practice of the implementation committee under the convention on long-range transboundary air pollution". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.) *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia*. Leiden⁄Boston: MartinusNijhoff publishers, 2006, pp.39-51.

para o dióxido de enxofre e para o óxido de nitrogênio, além de um programa de monitoramento.[211]

Essa controvérsia pode ser considerada a única em que um Tribunal Arbitral internacional decidiu impondo a uma das Partes, não apenas uma obrigação de não mais causar danos ambientais à outra, mas, principalmente, o *quantum* indenizatório decorrente dos prejuízos já causados.

As Partes não apenas cumpriram a decisão do Tribunal Arbitral como mantiveram a questão da poluição transfronteiriça sob constante preocupação. A elaboração do Acordo sobre a Qualidade do Ar é um regime bilateral entre EUA e Canadá que regula a poluição impondo redução das emissões de dióxido de enxofre e de óxido de nitrogênio, responsáveis pela chuva ácida.[212]O regime de qualidade do ar idealizado pelos dois países prevê não apenas a redução das emissões de substâncias que degradam o meio ambiente, mas também a obrigação de constante monitoramento, troca de informações (art. VI), envio dos relatórios para análise e avaliação à Comissão de Qualidade do Ar (art. X). Também dispõe que eventuais controvérsias devem ser resolvidas através de negociações e, não se obtendo êxito, devem ser encaminhadas à *International Joint Commission* (art. XIII).[213]

Nesse sentido, o Caso *Trail Smelter*, julgado por um Tribunal Arbitral *ad hoc* estabeleceu importantes paradigmas internacionais jurídico-ambientais, principalmente porque foi julgado em uma época histórica em que as preocupações com o meio ambiente e poluições transfronteiriças ainda não estavam na pauta das discussões intergovernamentais. O reconhecimento do dano causado a particulares por uma empresa privada localizada em outro Estado, assim como a determinação do pagamento de indenizações e a imposição de cessar a poluição futura, são parâmetros fundamentais para uma política da boa vizinhança entre Estados. Acrescente-se, ainda, que esse caso instituiu um importante princípio de que nenhum Estado pode causar dano ambiental a outro, repetido anos mais tarde na primeira declaração mundial ambiental, em 1972.

Por outro lado, a deficiência que pode ser apontada na arbitragem desse conflito ambiental intergovernamental foi o foco econômico da decisão do Tribunal Arbitral, que reconheceu que o dano ao meio ambiente não só era inatingível quanto à sua extensão como também era monetariamente incalculável. Os valores fixados referiram-se apenas aos

---

[211] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.273.

[212] "Canada-United States air quality agreement". Environment Canada. Artigo disponível para consulta em <https://www.ec.gc.ca/air/default.asp?lang=En&n=83930AC3-1>. Acesso em 05.08.2014.

[213] "Canada-United States air quality agreement". International Joint Commission (IJC). Disponível em <http://www.ijc.org/en_/Air_Quality__Agreement>. Acesso em 05.08.2014.

prejuízos econômicos sofridos pelos fazendeiros do Estado de Washington. A partir dessa limitação é possível afirmar que a proteção direta não foi do meio ambiente no sentido holístico, mas sim do interesse particular das vítimas dos danos causados por intermédio do meio ambiente. O que nos leva a concluir que a valoração do bem ambiental é impossível de ser verificada, não só porque muitos daqueles bens não têm valor no mercado (o ar, por exemplo,) mas também porque a perícia ambiental dificilmente conseguiria analisar todos aqueles afetados por uma atividade antrópica, daí o destaque para as medidas de prevenção.

Mesmo com a decisão imposta pelo Tribunal Arbitral e seu cumprimento por parte da empresa canadense, a preocupação com a poluição transfronteiriça pautou as relações entre EUA e Canadá, que firmaram o Acordo Bilateral de Qualidade do Ar, em 1991. Trata-se de um regime jurídico em que os Estados-Partes comprometem-se a cumprir obrigações estabelecidas através da elaboração e apresentação de relatórios quanto à redução de substâncias químicas que, dentre outros malefícios, é a causadora da chuva ácida. Esse monitoramento é feito pela Comissão da Qualidade do Ar, prevista no documento.

3.2 Segunda onda de conflitos ambientais

As controvérsias retratadas nessa "onda" são conflitos entre Estados certos e determinados. Por isso, com exceção dos testes nucleares, elas se referem sempre ao descumprimento de tratados ambientais bilaterais ou regionais por um Estado-Parte. Reformulando a ideia inicialmente apresentada por Jorge Viñuales, serão incluídos ainda nessa "onda" o Caso Papeleras e o recente Caso Baleias julgado pela CIJ. Nesses casos estão os conflitos que, embora tenham sido pautados por princípios do Direito Internacional clássico, trouxeram a problemática ambiental para a pauta de julgamento dos juízes da Corte.

3.2.1 Caso Gabcikovo-Nagymaros

Hungria e Tchecoslováquia firmaram um acordo bilateral conhecido como Tratado de Budapeste, que em 1977deu início à construção de duas barragens no rio Danúbio para a instalação de uma usina hidrelétrica. A construção das barragens Gabcikovo-Nagymaros teve início em 1978 amparada pelo referido documento. Os gastos e benefícios seriam compartilhados entre os dois países, contudo, no começo da década de 1980, a Hungria entrou

em grave crise econômica, o que a impediu de seguir adiante com a construção daquele projeto, já que não dispunha de meios tecnológicos ou financeiros para tanto. Além disso, as dúvidas trazidas pelos biólogos e hidrólogos húngaros quanto ao projeto levaram a Hungria a suspender sua participação, iniciando, assim, um estudo do impacto do projeto sobre o ecossistema do rio Danúbio.[214]

Em 1989 os trabalhos ainda não haviam sido concluídos e a Hungria suspendeu o projeto. Em 1992, ela tentou se retirar dele pois a Tchecoslováquia decidiu, unilateralmente, por uma "variante C", que tratava de um projeto de produção de energia, consistindo em desviar 80% do fluxo do rio Danúbio para fora da Hungria. Esta alegou, por sua vez, que a "variante C" foi uma violação do tratado. Em abril de 1993, o caso foi proposto perante à CIJ.Além das questões relativas aos interesses dos Estados nos cursos d´água, na responsabilidade do Estado, nos direitos dos tratados, a CIJ também foi confrontada com questões referentes à sustentabilidade e aos danos ambientais que poderiam resultar do projeto.[215]

O trabalho de avaliação dos impactos ambientais do Projeto Gabkicovo-Nagymaros foi dividido em duas áreas. A primeira referiu-se ao desvio do rio Danúbio que teria privado o delta do rio interior de quase 95% do seu fluxo de água, comprometendo seriamente o ecossistema da região, prejudicando a biodiversidade, a agricultura e a atividade pesqueira. A segunda constatou que a velocidade da água, em razão da barragem Nagymaros, facilitava o depósito de produtos químicos perigosos e que, não fosse essa barragem, eles seriam carregados e diluídos.[216]

Em novembro de 1991 a Tchecoslováquia iniciou as obras da "variante C".Em 19 de maio de 1992 a Hungria notificou a Tchecoslováquia o término do Tratado de 1977.Em janeiro de 1993 houve a divisão da Tchecoslováquia em Eslováquia e República Tcheca, tendo aquele Estado assumido a responsabilidade quanto ao cumprimento do acordo. Em 7 de abril de 1993, Hungria e Eslováquia concluíram um Acordo Especial para propor a controvérsia perante a CIJ.[217]

Pelo art. 2º do Acordo Especial, Eslováquia e Hungria questionaram à CIJ: se a Hungria tinha o direito de suspender e, posteriormente, em 1989, abandonar seus trabalhos

---

[214] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.249.
[215] GILLROY, John Martin. "Adjudication norms, dispute settlement regimes and international tribunals: the status of "environmental sustainability" in international jurisprudence". In: *Stanford Journal of International Law*. Stanford, California: Leland Stanford Junior University, 2006. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.
[216] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.249.
[217] Ibidem, pp.250-251.

como estavam previstos no Tratado de 1977; se a Eslováquia tinha direito de iniciar os trabalhos da "variante C"; quais eram os efeitos legais da notificação de 19 de maio de 1992 apresentada pela Hungria referente ao término do tratado. As Partes ainda requereram à CIJ que decidisse quanto aos seus direitos e obrigações.[218]

A Hungria apresentou o argumento do estado de necessidade ecológico para justificar a suspensão e abandono dos trabalhos que estavam sob sua responsabilidade, previstos no Tratado de 1977. Por outro lado, a Eslováquia apresentou razões que justificariam seu direito de iniciar os trabalhos da chamada "variante C": o dever de mitigar danos decorrentes do abandono dos trabalhos por parte da Hungria e que sua ação tinha natureza de contramedida.[219]

A CIJ analisou que a Hungria empregava o termo "iminente perigo" para a situação das barragens. Alegando "estado de necessidade ecológico", suspendeu e, posteriormente, abandonou as obras que estavam sob sua responsabilidade constantes no Tratado de 1977. Contudo, a CIJ entendeu que a definição e as condições para a existência da possibilidade de perigo não eram suficientes e deveria existir a característica de "grave e iminente" perigo, não existentes no tempo em que a Hungria suspendeu o tratado.[220]

Com relação à contramedida apresentada pela Eslováquia, a chamada "variante C", em razão do descumprimento das obrigações previstas no Tratado de 1977 pela Hungria, a CIJ não aceitou, alegando que ela foi desproporcional e não estava conforme o princípio da equidade e razoabilidade da partilha dos recursos naturais do rio Danúbio.[221]A Hungria também alegou que os novos requisitos e exigências do Direito Ambiental Internacional, não existentes à época do Tratado de 1977, justificavam o término do acordo entre as Partes. Contudo, a CIJ entendeu que as novas normas ambientais poderiam ter sido acrescentadas ao tratado através do processo de consulta e negociação.[222]

A CIJ considerou alguns artigos do Tratado de 1977 que tratam especificamente da proteção do meio ambiente, em que "vigilância e prevenção são necessárias por conta do caráter muitas vezes irreversível dos danos ao meio ambiente e as limitações inerentes ao próprio mecanismo de reparação em relação a este tipo de dano."Além disso, a CIJ

---

[218] "Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary⁄Slovakia)". Judgment of 25 September 1997, p.8. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>. Acesso em 13.05.2014.
[219] Ibidem, § 67, 68, 69. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>. Acesso em 13.05.2014.
[220] FITZMAURICE, Malgosia. "The international court of justice and environmental disputes". In: FRENCH, Duncan; SAUL, Matthew; WHITE, Nigel D. (ed.). *International law and dispute settlement*: *new problems and techniques*. Oregon, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010, pp.17-56 e pp.42-43.
[221] Ibidem, pp.17-56 e p.43.
[222] Ibidem, p.43.

mencionou o conceito de desenvolvimento sustentável, no sentido de que novas normas ambientais e novos requisitos de proteção ambiental deveriam ser considerados pelos Estados, não apenas para novos empreendimentos, mas também para aqueles que iniciaram antes deles, procurando assim conciliar o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.[223]

Na visão de Malgosia Fitzmaurice, a menção feita pela CIJ ao conceito de desenvolvimento sustentável foi bastante superficial, o que é lamentável. Se a Corte tivesse analisado de forma mais profunda esse conceito, isso teria ajudado no esclarecimento de sua natureza jurídica e no seu conteúdo.[224]Além disso, ainda que a CIJ tenha analisado algumas questões ambientais, sua decisão pautou-se pelo princípio da soberania dos Estados, entendendo-se que o tratado permaneceu em vigor e que ambas as Partes foram responsáveis por violá-lo: a Hungria, por suspender o Tratado de 1977, e a Eslováquia por implementar de forma unilateral a "variante C". A Corte manteve a ideia de proteção dos tratados e a igualdade absoluta dos membros na necessidade de tratar um ao outro com respeito e justiça, exigindo que as Partes restabelecessem o tratado e suas relações de cooperação um com o outro.[225]

Trata-se de um caso que a CIJ poderia lançar novos paradigmas, principalmente no que tange às questões ambientais. Entretanto, seu posicionamento foi que a Hungria não tinha direito de suspender ou cancelar o projeto da indústria em 1989 por razões unicamente ambientais. A Corte entendeu que a Eslováquia não tinha o direito de desviar, unilateralmente, o rio Danúbio em outubro de 1992 sem a concordância da Hungria. Decidiu que a construção antes da operação não foi ilegal e, portanto, que a Hungria não tinha direito de rescindir o Tratado de 1977 em maio de 1992. Assim, a CIJ deixou a cargo da cooperação e do acordo entre as Partes a solução da controvérsia, sugerindo que a solução adequada seria que a barragem fosse operada conjuntamente entre os dois Estados.[226]

A Corte teve oportunidade de invocar o princípio da precaução diante do argumento da Hungria de que o país havia suspenso o trabalho para prevenir efeitos ambientais negativos do projeto, alegando o "estado de necessidade ecológico". A Eslováquia argumentou que esse estado não existia e, ainda que existisse, essa necessidade não permitiria à Hungria anular

---

[223] "Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary⁄Slovakia). Judgmentof 25 September 1997". § 113 e 140. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>. Acesso em 13.05.2014. No original: "they fundamentally disagreed on the consequences this has for the joint Project. In such a case, third-party involvement may be helpful and instrumental in finding a solution, provided each of the Parties is flexible in its position."

[224] FITZMAURICE, Malgosia. Op. cit., pp.17-56 e p.44.

[225] GILLROY, John Martin. Op, cit.

[226] SANDS, Philippe. "International Environmental Litigation and its Future". In: *University of Richmond Law Review*, 1999. Disponível em<http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

unilateralmente o tratado.[227] Diante disso, a CIJ entendeu que, embora a "necessidade ecológica" fosse uma razão suficiente para anular o tratado, ela não se configurou, já que o dano restou incerto. Note-se que isso demonstra que a Corte rejeitou implicitamente o princípio da precaução.[228]

Enfim, a CIJ decidiu que a Hungria não poderia ter abandonado o trabalho sobre as barragens; que a Eslováquia tinha o direito de iniciar um projeto alternativo mas não tinha o direito de colocá-lo em funcionamento sem o consentimento da Hungria, pois isso a privava da sua parte justa aos recursos hídricos comuns; que o Tratado de 1977 ainda estava em vigor entre as Partes. E, por fim, que as duas Partes deveriam encontrar uma solução negociada para o conflito com base nos objetivos nele expressos.

As negociações não obtiveram sucesso e, em setembro de 1998, a Eslováquia pediu à CIJ reanalisar o caso.[229]Em outras palavras, a decisão da Corte – principalmente a que se refere ao fato de as Partes serem obrigadas a encontrar uma solução negociada para o conflito –, revela sua orientação pautada pela norma da soberania dos Estados.[230] Essa mesma norma também pautou a decisão, ao determinar-se que o tratado permanecia em vigor e que ambas as Partes teriam sido responsáveis por violá-lo. A Corte manteve a ideia de proteção dos tratados e da igualdade absoluta dos membros na necessidade de tratarem-se um ao outro com respeito e justiça.[231]

De acordo com o art. 5.2 do Acordo Especial, "imediatamente após a transmissão do julgamento, as Partes entram em negociações sobre as modalidades para sua execução." A CIJ entendeu que aquele acordo permitia às Partes ajustá-lo segundo as normas de Direito Internacional e as mudanças das circunstâncias.Além disso, a busca dos compromissos deveriaafinar com os objetivos originais, sendo feita desejavelmente à luz das atuais informações científicas, modelos e normas de Direito Ambiental Internacional.[232]

Em outras palavras,

---

[227] KAZHDAN, Daniel. "Precautionary Pulp: pulp Mills and the evolving dispute between international tribunals over the reach of the precautionary principle". In: *Ecology Law Quarterly*. The regents of the University of California, 2011. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.
[228] Ibidem.
[229] MURPHY, Sean D. "Conference on International Environmental Dispute Resolutions: does the world need a new international environmental court?" In: *George Washington Journal of International Law & Economics*, 2000. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.
[230] Ibidem.
[231] GILLROY, John Martin. Op. cit.
[232] "Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary⁄Slovakia)". Judgment of 25 September 1997. §138 a 140. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>. Acesso em 13.05.2014. No original: "immediately after the transmission of the judgment the Parties shall enter into negotiations on the modalities for its execution".

> "Não cabe à Corte determinar qual será o resultado final destas negociações a serem realizadas pelas Partes. Cabe às próprias Partes encontrar uma solução negociada que tenha em conta os objetivos do Tratado, que devem ser exercidos de forma conjunta e integrada, bem como as normas de direito ambiental internacional e os princípios da lei de cursos d´água internacionais.[233]

Após a decisão da CIJ, Hungria e Eslováquia iniciaram as negociações para executá-la. Em março de 1998, representantes dos dois países iniciaram um esboço de uma convenção-quadro, que foi aprovada pelo governo da Eslováquia; mas, diante das pressões da oposição e das eleições nacionais, a Hungria adiou sua aprovação. Com o fim das eleições nacionais, o novo governo húngaro rejeitou aquela convenção alegando prejuízo desproporcional à Hungria. Com isso, as negociações falharam mais uma vez.[234]

Frustrada a tentativa de estabelecer uma convenção-quadro, no dia 3 de setembro de 1998 a Eslováquia pediu à CIJ um julgamento adicional. Requereu que ela julgasse e declarasse a Hungria responsável pela falha nas negociações, visto que, estando em vigor o Tratado de 1977, as Partes tinham a obrigação de considerar todas as medidas capazes de alcançar um resultado positivo. Assim, a CIJ deveria obrigar a Hungria a restabelecer um acordo final para emendar o Tratado de 1977. No caso de qualquer das Partes falhar na conclusão do acordo final, a CIJ deveria declarar que o Tratado de 1977 tinha que ser cumprido conforme seus termos e, a pedido de qualquer das Partes, julgar a responsabilidade pela violação, decidindo sobre as devidas reparações.[235]Poucas semanas após a apresentação desse pedido, houve eleições na Eslováquia e o partido que saiu vencedor restabeleceu as relações com a Hungria, criando ensejo para novas rodadas de negociações.[236]

Cesare Romano faz algumas críticas a respeito da decisão da CIJ. Em primeiro lugar, cita a obstinada defesa do Tratado de 1977, em segundo, a escassa atenção atribuída aos dados científicos apresentados pelas Partes. Com relação à forma, a CIJ tem deliberadamente escolhido a aplicação da regra *pacta sunt servanda*, uma regra especial que está acima, não apenas dos princípios de Direito Internacional mas, também de todos os comportamentos das

---

[233] Ibidem, §141. No original: "It is not for the Court to determine what shall be the final result of these negotiations to be conducted by the Parties. It is for the Parties themselves to find an agreed solution that takes account of the objectives of the Treaty, which must be pursued in a joint and integrated way, as well as the norms of international environmental law and the principles of the law of international watercourses."
[234] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.257.
[235] Ibidem, p.258.
[236] Ibidem, pp.258-259.

Partes. O descumprimento recíproco e contínuo dos dispositivos do Tratado de 1977 não foi considerado pela CIJ como causa justificável para pôr fim a ele.[237]

Philippe Sands também comenta que, diante desse caso, a CIJ poderia lançar novos paradigmas, principalmente no que tange às questões ambientais. Entretanto, seu posicionamento foi de que a Hungria não tinha direito, por razões unicamente ambientais, de suspender ou cancelar o projeto da hidrelétrica em 1989. Já a Eslováquia não tinha o direito de desviar unilateralmente,sem a anuência da Hungria, o rio Danúbio em outubro de 1992. Assim, a CIJ deixou a cargo da cooperação e do acordo entre as Partes a solução da controvérsia, sugerindo que a solução adequada seria que a barragem fosse operada conjuntamente entre os dois Estados.[238]

O que se observa nessa controvérsia é que, embora a CIJ tenha se deparado com importantes questões ambientais, até então nunca enfrentadas em um conflito ambiental transfronteiriço, ela manteve o paradigma do Direito Internacional clássico, fundamentado na teoria da soberania absoluta dos Estados e no dever de cumprir os tratados firmados. Com isso, como descreveu Cesare Romano, a CIJ "basicamente jogou a disputa de volta para o colo das Partes"[239], cabendo a elas resolverem os conflitos por meio de negociações segundo o regime internacional no qual estavam inseridas.

3.2.2 Caso dos testes nucleares

Essa controvérsia ambiental intergovernamental é interessante de ser analisada porque passou por dois momentos perante a CIJ. Aqui, uma questão de contexto tem peso decisivo no dissenso entre as Partes: sobre determinadas pelo mecanismo de formação de alianças geopolíticas durante a Guerra Fria, a grande questão por trás das alegações de proteção do meio ambiente era, nesse caso, a necessidade de os países aperfeiçoarem suas defesas militares. Outra questão interessante foram os pedidos de pareceres consultivos feitos à CIJ quanto ao uso de armas nucleares, seus impactos na saúde humana e a legalidade de seu emprego, ocasiões em que a Corte foi confrontada com questões de Direito Ambiental Internacional.Enquanto alguns Estados argumentaram que as normas internacionais de proteção do meio ambiente tornavam ilegal o uso de armas nucleares, a CIJ, embora

[237] Ibidem.
[238] SANDS, Philippe. Op. cit.
[239] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.256. No original: "basically threw the dispute back into the lap of the parties."

considerando documentos internacionais como a Declaração de Estocolmo e a Declaração do Rio/92, entendeu que inexistiam regras de Direito Ambiental Internacional proibindo expressamente o uso daquelas armas.[240]

A primeira fase da controvérsia teve início na CIJ em 1973-1974, quando Austrália e Nova Zelândia impetraram pedido contra a França, cujo objeto referia-se aos testes nucleares na atmosfera. A segunda ocorreu em 1995, quando Nova Zelândia impetrou outro pedido contra França alegando testes nucleares no subsolo. Aquela fase teve fim em 1975, ocasião em que a França anunciou a suspensão dos testes nucleares na atmosfera. A segunda terminou em março de 1996, quando a França cancelou os testes nucleares subterrâneos.[241]

Em 1973 a Nova Zelândia pediu à CIJ para proibir a França de fazer testes com armas nucleares na atmosfera. A França declarou que não tinha planos de testá-las. Com isso a CIJ rejeitou o caso sem julgamento do mérito. O caso teve continuidade mais de vinte anos depois.[242]

Em 1974 Austrália e Nova Zelândia reclamaram que testes nucleares feitos pela França no Oceano Pacífico infringiam suas soberanias, resultando em danos ambientais. A Austrália alegou que os mencionados testes causavam sérios impactos não apenas aos seres humanos e animais, mas, principalmente, contaminavam o meio ambiente como um todo.[243] Registrou também que o depósito de radioativos, quando caíam sobre seu território, e a dispersão em seu espaço aéreo sem consentimento, implicavam em violação à soberania do Estado australiano. Por fim também pontuou que materiais radioativos quando caíam sobre o alto-mar causavam poluição. Dessa forma, mais do que qualquer argumento ligado aos danos ambientais, seu principal ponto foi que os testes nucleares violavam sua soberania, embora tenha alegado que os efeitos dos testes nucleares sobre os recursos do mar ou sobre as condições ambientais não poderiam ser desfeitos, tampouco remediados, com pagamento por compensação de danos.[244] A Nova Zelândia, por sua vez, requereu medidas provisórias a fim de resguardar seus direitos e impedir que a França os continuasse violando, uma vez que, mesmo após a propositura da ação perante a CIJ, ela manteve a programação de seus testes nucleares.[245]

No dia 22 de junho de 1973 a CIJ concedeu medidas provisórias no seguinte sentido:

---

[240] MURPHY, Sean D. Op. cit.
[241] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., pp.279-280.
[242] KAZHDAN, Daniel. Op. cit.
[243] FITZMAURICE, Malgosia.Op. cit., pp.17-56 e p.33.
[244] Ibidem, pp.17-56 e p.34.
[245] "Nuclear Tests Cases". 14 de maio 1973. Esse artigo está disponível para pesquisa no site <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/10731.pdf>. Acesso em 16.05.2014.

> "Os governos da Nova Zelândia e França devem cada um deles assegurar que nenhuma ação de qualquer tipo seja feita que possa agravar ou estender a disputa submetida à Corte ou prejudicar os direitos de outra Parte no que respeita à realização de qualquer decisão que a Corte pode tomar no caso e, em particular, o governo francês deve evitar testes nucleares causando o depósito de substâncias radioativas no território da Nova Zelândia, Ilhas Cook, Niue e das Ilhas Tokelau.[246]"

A concessão da medida provisória foi dada pelo voto de uma pequena maioria, oito votos contra seis. E a decisão da CIJ foi criticada não só pelos juízes, que discordaram, mas também por estudiosos. O principal argumento contrário à concessão daquela medida foi que a CIJ, ao impedir a França de desenvolver seus testes nucleares, intrometia-se em assuntos de oportunidade política e de segurança de um Estado soberano no período da Guerra Fria.[247]

Contudo, apesar da decisão da CIJ, a França continuou seu projeto. Austrália e Nova Zelândia não pediram intervenção do Conselho de Segurança da ONU, fundamentando-se no art. 94.2 da Carta da ONU[248], para que fosse dado cumprimento àquela decisão, pois a França tinha poder de veto naquele Conselho.[249]

A decisão final foi dada em 20 de dezembro de 1974. Por nove votos a seis,a Corte decidiu que:

> "nenhum pronunciamento é necessário no caso. A Corte não atua em casos litigiosos para lidar com questões abstratas, uma vez que tenha chegado à conclusão de que o mérito do caso não foi determinado. O objeto da reclamação claramente desapareceu, não há nada sobre o que se pronunciar.[250]"

---

[246] "Request for the indication of interim measures of protection". International Court of Justice. Order of 22 June 1973, p. 142. O documento está disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6115.pdf> Acesso em 16.05.2014. No original: "The Governments of New Zealand and France should each of them ensure that no action of any kind is taken which might aggravate or extend the dispute submitted to the Court or prejudice the rights of the other Party in respect of the carrying out of whatever decision the Court may render in the case; and, in particular, the French Government should avoid nuclear tests causing the deposit of radio-active fall-out on the territory of New Zeeland, the Cook Islands, Niue or the Tokelau Islands."

[247] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.287.

[248] "Artigo 94. 1. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a conformar-se com a decisão da Corte Internacional de Justiça em qualquer caso em que for parte. 2. Se uma das Partes num caso deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude de sentença proferida pela Corte, a outra terá direito de recorrer ao Conselho de Segurança que poderá, se julgar necessário, fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença." "Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945". Subchefia para assuntos jurídicos. Casa civil. Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 11.05.2015.

[249] ROMANO, P. R. Cesare. Op.cit., p.288.

[250] "Nuclear tests case (New Zealand v. France)". International Court of Justice. Judgment of 22 December 1974, §62, p.477. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6159.pdf>. Artigo acessado em 16.05.2014. No original: "no further pronouncement is required in the present case. It does not enter into the adjudicatory functions of the Court to deal with issues *in abstracto*, once it has reached the conclusion that the merits of the

Como o pedido inicialmente feito foi que os testes nucleares atmosféricos cessassem, a própria França os cumpriu antes mesmo da decisão da CIJ, os testes nucleares passaram a ser feitos no subterrâneo.

A decisão da CIJ dispôs expressamente que, caso os fatos se repetissem no futuro, as Partes poderiam retomar a controvérsia:

> "Uma vez que a Corte considerou que um Estado firmou um compromisso em relação à sua futura conduta não é função da Corte contemplar que não vai lhe dar cumprimento. No entanto, a Corte observa que, se a base desse julgamento for afetada, o requerente poderá solicitar um exame da situação em conformidade com as disposições do Estatuto."[251]

Após a decisão, pouco se ouviu falar de testes nucleares. Contudo, da data do julgamento em diante, 20 de dezembro de 1974 a 1992, a França continuou com seu programa subterrâneo praticamente sem ser incomodada.[252]Nesse período ocorreram fatos que foram mudando o cenário mundial no que tange à nocividade daqueles testes. Um dos motivos foi a preocupação mundial com a proteção do meio ambiente que teve grande destaque no mesmo período de 1974 a 1992, além de outros três importantes fatos.[253]

O primeiro deles ocorreu em agosto de 1985, quando houve um Fórum dos Estados do Pacífico Sul em que foi firmado um tratado visando à criação de uma zona nuclear livre na região. Esse tratado proíbe testes de explosivos nucleares nos territórios das Partes que o ratificaram, bem como despejar o lixo radioativo no mar dentro dessa zona. Embora a França não o tenha ratificado, a ampla aceitação do mesmo na região foi um sinal da crescente opinião contra os testes nucleares, sejam eles atmosféricos ou não.[254]

Em segundo lugar, em 1986, os Estados do Pacífico Sul, inclusive EUA e França, concluíram a Convenção sobre a Proteção dos Recursos Naturais e Meio Ambiente do Pacífico Sul[255]. O maior objetivo desse documento foi diminuir e controlar a poluição dentro

---

case no longer fall to be determined. The object of the claim having clearly disappeared, there is nothing on which to give judgment."

[251] Ibidem, §63, p.477. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6159.pdf>. Acesso em 16.05.2014. No original: "Once the Court has found that a State has entered into a commitment concerning its future conduct it is not the Court's function to contemplate that it will not comply with it. However, the Court observes that if the basis of this Judgment were to be affected, the Applicant could request an examination of the situation in accordance with the provisions of the Statute."

[252] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.293.

[253] Ibidem, p.295.

[254] "Arms control association". South pacific nuclear weapons free zone treaty (Treaty of Rarotonga). Disponível em <http://www.armscontrol.org/documents/rarotonga>. Acesso em 16.05.2014.

[255] "Regional seas". Environment for development. United Nations environment programme. Disponível em <http://www.unep.org/regionalseas/programmes/nonunep/pacific/instruments/default.asp>.Acessoem 16.05.2014.

da área abrangida por ele, local onde os testes foram realizados, incluindo a área da Polinésia Francesa. Foram realizadas cinco rodadas de negociações para alcançar um acordo final, visto que os testes nucleares foram as questões mais controvertidas, estando de um lado as maiores potências nucleares, França e EUA, e de outro, os países da região. Com ele, também se estabeleceu que fossem feitas avaliações de impacto ambiental antes que projetos potencialmente danosos ao ambiente marinho sejam iniciados.[256]

Por fim, o terceiro fato foi que em 1992, com a Guerra Fria já praticamente encerrada, seguindo os passos dados pela Rússia e pelos EUA, a França declarou uma moratória aos testes nucleares. Essa atitude visava reforçar o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, de 1968, que a França ratificou em 1992, bem como concluir, sob a égide da Conferência sobre Desarmamento das Nações Unidas, um amplo tratado sobre proibição dos testes.[257]Além disso, foram feitos dois pedidos de opinião consultiva[258] referentes à legalidade das tentativas ou uso de armas nucleares à CIJ. O primeiro foi submetido pela OMS, no dia 27 de agosto de 1993, o qual questionava:

> "Tendo em conta os efeitos na saúde e no ambiente, seria o uso das armas nucleares por um Estado em guerra ou outro conflito armado uma violação das suas obrigações nos termos do direito internacional, incluindo a Constituição da OMS?"[259]

A segunda opinião consultiva foi pedida pela Assembleia Geral das ONU, no dia 19 de dezembro de 1994, nos seguintes termos: "É a ameaça ou o uso de armas nucleares em qualquer circunstância permitida sob a lei internacional?"[260]

---

[256] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.295.

[257]Ibidem, p.296.

[258] Quanto à jurisdição da CIJ, ela atua em dois casos diferentes. Um deles é a "jurisdição contenciosa" em que as decisões são obrigatórias para as Partes envolvidas no conflito, sempre entre Estados, uma vez que indivíduos, corporações, ONGs e organizações internacionais não podem demandar nem serem demandadas perante à CIJ. Outro caso é quando a Corte atua, mediante um pedido de parecer consultivo, sobre alguma questão de direito internacional. O pedido de parecer pode ser feito pela Assembleia Geral das Nações Unidas ou pelo Conselho de Segurança, ou por outros órgãos da ONU, ou ainda por agências especializadas autorizadas pela Assembleia Geral a solicitarem um parecer (art. 96 da Carta da ONU). Portanto, Estados não podem recorrer a essa competência consultiva da Corte. GREENWOOD, Christopher. "The Role of the International Court of Justice in the Global Community". In: *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*. The regent of the University of California, 2011. Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

[259] International Court of Justice. Legality of the use by a State of nuclear weapons in armed conflict. 8 July 1996, p.3. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/93/10405.pdf> Acesso 16.05.2014. No original: "In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution?"

[260] Ibidem, p.6. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf> Acesso 16.05.2014. No original: "Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?"'

Quanto ao pedido feito pela OMS, a CIJ o rejeitou. Contudo, o juiz Weeramantry, em sua opinião divergente, alegou que as obrigações ambientais dos Estados teriam forte ligação com a saúde e os impactos das armas nucleares sobre o meio ambiente, opinião comungada pelo juiz Koroma.[261]

Na segunda opinião consultiva, a CIJ reconheceu que o meio ambiente está constantemente sendo ameaçado e que o uso de armas nucleares poderia ser "uma catástrofe para o meio ambiente." A CIJ entendeu que, nesse sentido, os Estados teriam de levar em consideração os impactos ambientais quando avaliassem a necessidade e a proporcionalidade das atividades decorrentes dos legítimos objetivos militares, de acordo com o disposto no Princípio 24 da Declaração de Estocolmo.[262]

Para surpresa da comunidade internacional, no dia 13 de junho de 1995 a França anunciou uma última série de testes nucleares subterrâneos que teriam início em setembro daquele ano. Surpresa para todos porque a França tinha anunciado seu compromisso com a proibição dos testes nucleares. A reação da opinião pública foi imediata.[263]

A Nova Zelândia, depois de 20 anos do primeiro julgamento, novamente foi à CIJ, em 21 de agosto de 1995, requerendo uma análise da situação criada pelo anúncio da França. Especificamente foi o pedido:

> "(i) que a conduta das propostas dos testes nucleares constituirá uma violação dos direitos sob a lei internacional da Nova Zelândia, bem como de outros Estados; ademais ou alternativamente, (ii) que é ilegal a França realizar tais testes nucleares antes de se ter procedido a uma avaliação do impacto ambiental de acordo com as normas internacionais reconhecidas. A menos que uma tal apreciação estabeleça que os testes nucleares não darão origem, direta ou indiretamente, à contaminação radioativa do meio ambiente violando o direito internacional da Nova Zelândia, bem como os direitos de outros Estados."[264]

---

[261] FITZMAURICE, Malgosia. The international court of justice and environmental disputes. In: International law and dispute settlement. New problems and techniques. French, Duncan; Saul, Matthew; White, Nigel D. (Ed.). Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp.17-56 e p.38

[262] FITZMAURICE, Malgosia. Op. cit., p.39. No original: "a catastrophe for the environment."

[263] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.297.

[264] Request for an examination of the situation in accordance with paragraph 63 of the Court´s judgment of 20 December 1974 in the nuclear tests (New Zealand v. France) case. Order of 22 September 1995, p.81. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/97/7557.pdf>. Acesso 16.05.2014. No original: "(i) that the conduct of the proposed nuclear tests will constitute a violation of the rights under international law of New Zealand, as well as of other States; further or in the alternative, (ii) that it is unlawful for France to conduct such nuclear tests before it has undertaken an Environmental Impact Assessment according to accepted international standards. Unless such an assessment establishes that the tests will not give rise, directly or indirectly, to radioactive contamination of the marine environment the rights under international law of New Zealand, as well as the rights of other States, will be violated."

Como os testes nucleares de 1995 foram realizados no fundo do mar, a Nova Zelândia só tinha chance de reabrir o processo contra a França se convencesse a CIJ de que o pedido feito em 1973 referia-se a todos os testes nucleares, feitos na atmosfera ou subterrâneo. Além disso, como os testes estavam na iminência de ocorrerem, requereu a concessão de medida provisória, como tinha sido feito em 1973.

O caso dos testes nucleares II, como passou a ser chamado, centrou-se nas questões ambientais e sua reclamação baseou-se no §63 do Julgamento da CIJ de 1974.[265] A Nova Zelândia alegou impacto ambiental, particularmente sobre o meio ambiente marinho, decorrente de testes nucleares subterrâneos praticados pela França nos atóis da Polinésia. Também contestou a legalidade dos testes no Pacífico Sul, como sendo inaceitáveis no Direito Internacional e uma contravenção ao desenvolvimento das matérias ambientais. Argumentou violação a princípios internacionais ambientais gerais, como o princípio da avaliação de impacto (*principle of environmental impact assessmet*– EIA), previsto na Convenção para Proteção dos Recursos Naturais e Ambientais do Pacífico Sul, de 1986, bem como o princípio da precaução. Afirmou que a França deveria ter elaborado uma avaliação de impacto ambiental antes do início das atividades dos testes nucleares subterrâneos. Baseando-se no princípio da precaução do Direito Ambiental Internacional, o ônus da prova deveria recair sobre o Estado que se propõe a desenvolver atividades capazes de causar efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente.[266]

No dia 22 de setembro de 1995 a CIJ sentenciou. Ressalta-se que a França já havia explodido no dia 5 de setembro daquele ano a primeira bomba da série que ocorreria entre 1995-1996. O segundo teste estava programado para o dia 1 de outubro. Isso acarretou uma comoção pública, o que tornou mais problemática ainda a posição da CIJ.[267] A Corte entendeu contudo, por doze votos a três, que o julgamento de 1974 tratava, exclusivamente, de testes nucleares na atmosfera. Com isso o caso foi arquivado, bem como o pedido de concessão de

---

[265] "Once the Court has found that a State has entered into a commitment concerning its future conduct it is not the Court's function to contemplate that it will not comply with it. However, the Court observes that if the basis of this Judgment were to be affected, the Applicant could request an examination of the situation in accordance with the provisions of the Statute; the denunciation by France, by letter dated 2 January 1974, of the General Act for the Pacific Settlement of International Disputes, which is relied on as a basis of jurisdiction in the present case, cannot constitute by itself an obstacle to the presentation of such a request." "Reports of judgments, advisory opinions and orders. Nuclear tests case (New Zealand v. France)". International Court of Justice. Judgment of 20 december 1974. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6159.pdf>. Acesso em 11.05.2015.

[266] FITZMAURICE, Malgosia. Op. cit., pp.17-56 e pp.35-36.

[267] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.301.

medida provisória feito pela Nova Zelândia.[268] Apenas o juiz Weeramantry, em seu voto divergente, analisou o princípio da precaução, alegando não apenas que a CIJ tinha jurisdição sobre o caso como também que esse princípio incidia sobre o conflito. Além disso, argumentou que, dado que a França trazia ameaças com sua atividade de um grave dano ambiental, cabia a ela demonstrar que a atividade não apresentava risco.[269] Salientou a proteção ambiental baseando-se em vários princípios ambientais, tais como o da avaliação de impacto ambiental, o direito intergeracional (princípio da equidade) e o da precaução. Enfatizou também a ilegalidade de se dispersar lixo nuclear no meio ambiente marinho.[270]

O juiz Weeramantry também analisou os efeitos das armas nucleares sobre o meio ambiente e seu potencial para destruir todo o ecossistema da Terra. Comentou sobre o desastre que os efeitos da radiação ionizante podem acarretar em florestas de coníferas e no ecossistema marinho. Ressaltou a questão do efeito duradouro e desconhecido das armas nucleares sobre as futuras gerações segundo o conceito do princípio da equidade intergeracional. Esse princípio, analisado conjuntamente com a ideia de patrimônio comum da humanidade, está bem posto no Direito Internacional.[271]

O juiz Koroma, em sua opinião também divergente, salientou a evolução do conhecimento ambiental e jurídico, alegando que a CIJ deveria ter considerado todos esses novos conhecimentos antes de julgar o pedido da Nova Zelândia.[272]Da mesma forma, o juiz Geoffrey Palmer, em sua opinião divergente, sustentou que o considerável desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional e os princípios previstos nas Declarações de Estocolmo, de 1972, e do Rio/92 estavam consoantes ao pedido da Nova Zelândia. E foi mais longe ao afirmar que os princípios da avaliação de impacto ambiental e da precaução já teriam sido incorporados no Direito Internacional costumeiro.[273]

Em 1974 os testes nucleares subterrâneos eram considerados uma atividade segura. Entretanto, em 1995, a situação havia mudado. Avanços no conhecimento científico demonstraram os riscos intoleravelmente altos de contaminação, pelo menos para os padrões das regras de Direito Internacional sobre proteção do meio ambiente. Esse fato pôde justificar a razão do pedido de revisão do julgamento proferido pela CIJ em 1974. A decisão de

---

[268] "Request for an examination of the situation in accordance with paragraph 63 of the Court´s judgment of 20 December 1974 in the nuclear tests (New Zealand v. France) case". Order of 22 September 1995, p.83. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/97/7557.pdf>. Acesso em 16.05.2014.
[269] KAZHDAN, Daniel. Op. cit.
[270] FITZMAURICE, Malgosia. Op. cit., pp.17-56 e p.36.
[271] FITZMAURICE, Malgosia.Op. cit., pp.17-56 e p.40.
[272] FITZMAURICE, Malgosia.Op. cit., pp.17-56 e p.36.
[273] FITZMAURICE, Malgosia.Op. cit., pp.17-56 e p.37.

1995contudo, nas palavras de Cesare Romano, "não levou a lugar algum"[274]. Por outro lado, a pressão política teve maior efetividade. Países de diversos blocos continentais declararam suas oposições à conduta da França (Ásia, Europa, América do Sul). Ocorreram diversos boicotes aos produtos originários da França. Toda essa situação fático-política forçou o governo francês a pôr fim aos testes nucleares subterrâneos, de forma que, dos oito previstos, apenas seis se concretizaram[275]. No dia 25 de março de 1996, França, EUA e Grã-Bretanha assinaram três Protocolos do Tratado de Rarotonga.[276]

Em 10 de setembro de 1996, a Assembleia Geral da ONU adotou o Tratado de Proibição Total de Ensaios Nucleares,[277]pondo fim ao programa de testes nucleares da França, objetivo buscado por ela.[278]

Testes nucleares na atmosfera causam uma nuvem de partículas radioativas que são levadas às mais altas altitudes, sendo carregadas pelos ventos por uma grande área do planeta. Por outro lado, testes nucleares subterrâneos mantêm essas partículas radioativas presas ao solo, armazenando-as lá por um longo período de tempo, até que um evento geofísico, como um terremoto ou simples movimentos da crosta terrestre, as libere para o meio ambiente. Ou seja,

> "Enquanto testes atmosféricos de alta altitude criam uma poluição imediata do ambiente, diluídos sobre uma extensa área e inferior à produzida por explosões acima do solo, testes subterrâneos supostamente evitam poluição imediata, mas criam um risco de liberações em massa de material radioativo a médio e a longo prazo."[279]

Analisando os dois casos dos Testes Nucleares, bem como o intervalo de tempo entre eles, quase vinte anos, Malgosia Fitzmaurice concluiu que as questões ambientais tornaram-se

---

[274] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.302. No original: "did not lead anywhere".
[275] ROMANO, P. R. Cesare. Ibidem.
[276] Protocolo 1: EUA, França e Grã-Bretanha são obrigadas a aplicar os dispositivos do Tratado em seus territórios na zona estabelecida nesse documento. Protocolo 2: EUA, França, Grã-Bretanha, a Federação Russa e a China acordam em não usar ou ameaçar com o uso explosivos nucleares qualquer Parte do Tratado em territórios uns dos outros localizados na zona. Protocolo 3: EUA, França, Grã-Bretanha, Federação Russa e China acordam em não fazer testes nucleares dentro da zona estabelecida no Tratado. "Protocols 1, 2 and 3 to the South Pacific Nuclear Free Zone Treaty". Disponível em <http://www.fas.org/nuke/control/spnfz/protocols.pdf>. Acesso em 16.04.2014.
[277] "The treaty". CTBTO. Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization. Disponível em <http://www.ctbto.org/the-treaty/>. Acesso em 16.05.2014.
[278] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.303.
[279] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.281. No original: "while high altitude atmospheric testing creates an immediate pollution of the environment, diluted over an extremely large area and inferior to that produced by above-ground explosions, underground testing allegedly avoids immediate pollution but creates a risk of massive releases of radioactive material in the medium and long term."

aspectos importantes nos processos perante à CIJ. Em que se pese sua decisão talvez decepcionante do ponto de vista da atenção dada aos aspectos ambientais, as opiniões divergentes de diversos juízes e os pedidos feitos pelo Estado da Nova Zelândia "mostram claramente abordagem novas em matéria ambiental".[280]

Outra observação importante é que, embora a Corte tenha rejeitado o segundo pedido quanto aos testes nucleares desenvolvidos pela França no subsolo do oceano, a opinião pública e o boicote de países a produtos advindos desse país tiveram maior peso na decisão do governo francês de suspender a continuidade daquela atividade. Isso demonstra que, embora a Corte ainda "virasse as costas" para a problemática ambiental global, para os novos paradigmas principiológicos que regem as questões que envolvem o meio ambiente, a comunidade internacional tem revelado maior preocupação e maior poder de influenciar o repensar de políticas público-militares de países que caminham na contramão da proteção do patrimônio comum da humanidade.

3.2.3 Caso Papeleras[281]

Essa controvérsia a respeito dos cursos de água transfronteiriços não foi a primeira a ser levada à CIJ[282]. Porém, foi um caso especial já que apresentou, claramente, o dilema do desenvolvimento sustentável ao confrontar o exercício do direito de soberania de um país, no que tange às suas atividades econômicas, e o direito do outro Estado de proteger o meio ambiente e a saúde humana dos riscos de danos transfronteiriços impostos por tais atividades industriais.[283]

O Tratado de Montevideo, de 1961, estabelece a fronteira entre os países da Argentina e Uruguai e, no seu art.7°, regula o uso do rio Uruguai, incluindo a conservação dos recursos

---

[280] FITZMAURICE, Malgosia. Op. cit., pp.17-56 e p.37. No original: "clearly show the changing approaches to environmental matters."

[281] Projeto das fábricas de celulose CMB (ENCE) e Orion (Botnia). No dia 21 de setembro de 2006, a fábrica CMB comunicou a não construção da fábrica no lugar planejado naquele lado do rio Uruguai. A fábrica Orion (Botnia) foi construída no lado esquerdo do rio Uruguai, perto da cidade de Fray Bentos e está em operação e em funcionamento desde o dia 9 de novembro de 2007. Nesse sentido, a ação proposta na CIJ perdeu o objeto com relação à fábrica CMB. "Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International Court of Justice, 20 April 2010, p.51. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013.

[282] Pode-se dizer que o primeiro foi o Caso Gabcikovo-Nagymaros, vide 3.1.2.

[283] RUIZ, José Juste; FRANCH, Valentín Bou. "El caso de las plantas de celulosa sobre el rio Uruguay: sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de Abril de 2010". In: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales – REEI*. n.21, junio 2011. O artigo usado para esta nota está disponível à consulta pública no endereço eletrônico <file:///C:/Users/Juliana/Downloads/Dialnet-ElCasoDeLasPlantasDeCelulosaSobreElRioUruguay-3826717.pdf>. Acesso em 18.04.2014

vivos e a preservação da poluição da água. O artigo foi regulado pelo Estatuto do Rio Uruguai de 1975[284], que trata do regime do seu uso e do estabelecimento de instrumentos conjuntos necessários para sua utilização ótima e racional, além de estabelecer a Comissão Administrativa do Rio Uruguai (CARU) e o procedimento para conciliação e solução de controvérsia judicial.[285]

Mesmo havendo esse regime de utilização ótima e racional do rio entre aqueles dois países, segundo afirmou a Argentina, ele foi desrespeitado quando a fábrica de celulose Orion (Botnia) iniciou seu projeto de instalação perto da cidade de Fray Bentos, no Uruguai, entrando em operação em novembro de 2007.

A Argentina propôs ação na CIJ contra o Uruguai no dia 4 de maio de 2006, sob alegação de que as autorizações ambientais emitidas, permitindo a construção e o funcionamento da fábrica de celulose, violavam obrigações procedimentais previstas no Estatuto de 1975. Também houve violações das obrigações substanciais previstas no mesmo documento. Com relação a essas, há dispositivo que regula expressamente a obrigação de cada Parte em adotar regras e medidas para proteger e preservar o meio ambiente aquático e, particularmente, prevenir a poluição.[286]

Com base no art.31, §3° (c) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados[287], a Argentina afirmou que o Estatuto de 1975 tem de ser interpretado à luz dos princípios internacionais, como os da equidade, razoabilidade e uso não prejudiciais dos cursos d´água internacionais, além dos princípios ambientais do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução e da necessidade de se fazer uma avaliação de impacto ambiental.[288]

O art.12 do mesmo Estatuto explica que, se as Partes não conseguirem chegar a um acordo dentro do prazo de cento e oitenta dias, o procedimento será o previsto no Capítulo XV, que contém o art.60 onde está expressamente disposto que: "nenhuma controvérsia

---

[284] "Documentos y antecedentes". Comission administrativa del rio Uruguay. Disponível em <http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf>. Acesso em 18.05.2014.

[285] "Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International court of justice, 20 April 2010, p.41. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013.

[286] Ibidem, p.17

[287] "Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade. Serão levados em consideração, juntamente com o contexto: a) qualquer acordo posterior entre às Partes relativo à interpretação do tratado ou à aplicação de suas disposições; b) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das Partes relativo à sua interpretação; c) quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as Partes." Sistema consular integrado. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>. Acesso em 18.05.2014.

[288] "Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International court of justice, 20 April 2010, p.61. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013.

referente à interpretação ou à aplicação do Tratado e do Estatuto que não pode ser estabelecida por negociações diretas pode ser submetida por qualquer das partes à Corte Internacional de Justiça."

A Argentina afirmou que o Estatuto adota uma abordagem nos termos da precaução, exigindo, assim, que "o ônus da prova será colocado sobre o Uruguai para este estabelecer que a fábrica Orion (Botnia) não causará significativos danos ao meio ambiente". Acrescentou que o ônus da prova não deveria ser imposto somente a ela como Requerente, pois, sob seu ponto de vista, aquele documento impunha um ônus igual para convencer.[289]O Uruguai, por sua vez, afirmou que o ônus da prova era da Argentina. E ainda, que se adotasse uma abordagem precaucional do Estatuto de 1975, impondo uma inversão do ônus da prova, o que não seria possível diante da ausência de um tratado específico sobre o assunto.[290]

A Corte considerou que, de acordo com o estabelecido no princípio de que quem alega tem que provar, a Parte que afirma certos fatos teria de prová-los. Também considerou que, enquanto a abordagem preventiva podia ser relevante na interpretação e aplicação dos dispositivos do Estatuto, nem por isso ela funcionaria como inversão do ônus da prova.[291]

Com relação à prova pericial, tanto Argentina quanto Uruguai apresentaram à Corte uma vasta quantidade de fatos e materiais científicos que sustentaram suas reivindicações. Submeteram relatórios e estudos preparados por especialistas e consultores encomendados por cada um deles, e alguns daqueles especialistas colocaram-se perante a Corte como conselheiros de uma ou outra Parte nas audiências.[292]

A Corte expressou sua opinião que teria sido mais útil se tais especialistas tivessem sido apresentados como especialistas-testemunhas sob os arts. 57[293] e 64[294] das Regras da Corte, em vez de serem incluídos como conselheiros. Considerou também que pessoas que fornecessem evidências perante a ela, baseadas em seus conhecimentos científicos ou técnicos

---

[289] Ibidem, p.117.
[290] Ibidem, pp.117-119.
[291] Ibidem, p.119.
[292] Ibidem, p.119
[293] "Without prejudice to the provisions of the Rules concerning the production of documents, each party shall communicate to the Registrar, in sufficient time before the opening of the oral proceedings, information regarding any evidence which it intends to produce or which it intends to request the Court to obtain. This communication shall contain a list of the surnames, first names, nationalities, descriptions and places of residence of the witnesses and experts whom the party intends to call, with indications in general terms of the point or points to which their evidence will be directed. A copy of the communication shall also be furnished for transmission to the other party". "Rules of Court". Basic Documents. International Court of Justice. Esse documento foi pesquisado no endereço eletrônico <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=3&p3=0>. Acesso em 27.06.2014.
[294]"Unless on account of special circumstances the Court decides on a different form of words, (b) every expert shall make the following declaration before making any statement: "I solemnly declare upon my honour and conscience that I will speak the truth, the whole truth and nothing but the truth, and that my statement will be in accordance with my sincere belief". Ibidem.

e em suas experiências pessoais, deveriam testemunhar como especialistas e/ou testemunhas, mais do que como conselheiros, a fim de que pudessem ser submetidos a questionamentos pela outra Parte, bem como pela própria Corte.[295]

Por outro lado, os juízes Al-Khasawneh e Simma em seus votos divergentes dispuseram que, diante dos componentes científicos intensivos, caberia à CIJ ter ido além dos métodos tradicionais de averiguação, baseando-se no art. 67 das Regras da Corte[296]. Assim, deveria ter confiado a uma comissão de especialistas a tarefa de emitir um parecer, mobilizando fontes externas de conhecimento para enfrentar complexas controvérsias técnicas e científicas[297]. Em outras palavras, deveria ter estabelecido um diálogo entre as ciências.Entretanto, a CIJ entendeu que era de sua responsabilidade, depois de feita cuidadosa consideração de todos os dados e evidências apresentados pelas Partes, determinar quais fatos deveriam ser considerados relevantes para se avaliar seu valor probatório e apresentar conclusões. Assim, de acordo com sua prática, a Corte fez sua própria determinação dos fatos sobre a base da evidência, aplicando as regras relevantes do Direito Internacional.[298]

Quanto aos fatos, a Argentina afirmou que a descarga da fábrica Orion alterou o equilíbrio ecológico do rio. Com isso, a outra Parte violou a obrigação de prevenir a poluição, uma vez que o Estatuto de 1975 proibia qualquer poluição que fosse prejudicial à proteção e preservação do meio ambiente aquático ou que alterasse o equilíbrio ecológico do rio.[299]O Uruguai contestou alegando que a obrigação[300] referente à "prevenir...poluição" não envolvia uma proibição sobre toda a descarga dentro do rio. Seria o caso somente daquelas que excedem os padrões conjuntamente acordados pelas Partes dentro da CARU e que acarretariam efeitos prejudiciais passíveis de serem caracterizados como "poluição"[301]. [302]

---

[295]"Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International court of justice, 20 April 2010,p.121. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013,

[296]"If the Court considers it necessary to arrange for an enquiry or an expert opinion, it shall, after hearing the parties, issue an order to this effect, defining the subject of the enquiry or expert opinion, stating the number and mode of appointment of the persons to hold the enquiry or of the experts, and laying down the procedure to be followed. Where appropriate, the Court shall require persons appointed to carry out an enquiry, or to give an expert opinion, to make a solemn declaration". "Rules of Court". Basic Documents. International Court of Justice. Essedocumentofoipesquisado em <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=3&p3=0>. Acesso em 27.06.2014.

[297] "Joint dissenting opinion of judges Al-Khasawneh and Simma". Cases. International Court of Justice,p.1. Disponível em http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15879.pdf>. Acesso em 02.09.2013.

[298] "Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International court of justice, 20 April 2010, p.121. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013.

[299] Ibidem, p.133.

[300] "Art.41 (a)". Documentos y antecedentes. Comission administrativa del rio Uruguay. Disponível em <http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf>. Acessoem 18.05.2014.

[301] "Art. 40", Ibidem.

Com relação ao local escolhido para instalação da fábrica Orion (Botnia), a Argentina alegou que a avaliação de impacto ambiental feita pelo Uruguai foi inadequada por não considerar outros alternativos. Além disso, aquela escolha foi particularmente sensível do ponto de vista ecológico.[303]O Uruguai, por sua vez, afirmou que o local perto da cidade de Fray Bentos foi escolhido devido à particularidade de haver maior volume de água no rio naquela localização, o que facilitaria a diluição dos efluentes. Afirmou, ainda, que aquela parte era de fácil acesso para navegação do rio, o que também facilitaria a entrega da matéria-prima, além de haver disponibilidade de mão de obra. Por fim, garantiu que considerou outros locais e que a sustentabilidade onde foi instalada a fábrica foi exaustivamente avaliada.[304]

Com relação ao lugar escolhido, a Corte lembrou que o Uruguai indicou que a sustentabilidade da localidade de Fray Bentos foi exaustivamente avaliada e que outros possíveis locais foram considerados, segundo estudos apresentados. Ela não se convenceu de que uma avaliação de possíveis outros locais não foram considerados antes para determinação do lugar final.[305]A Argentina também alegou que o Uruguai falhou ao não exigir que a fábrica Orion (Botnia) empregasse a melhor técnica disponível para a produção de celulose, de acordo com os relatórios dos especialistas apresentados pelo Uruguai. Este, por sua vez, contestou, afirmando que a mencionada fábrica é, em virtude da tecnologia empregada, uma das melhores fábricas de celulose do mundo[306], contestação que a Corte acatou.[307]

Revisando todo o processo exposto, a Corte afirmou que, desde que a fábrica Orion (Botnia) iniciou suas operações, em novembro de 2007, não havia evidência conclusiva que demonstrasse que o Uruguai não atuou com o grau necessário do dever de diligência. Ou, ainda, que a descarga de efluentes tinha efeitos deletérios ou que causaria prejuízo para os recursos vivos para a qualidade da água e do equilíbrio ecológico do rio. Consequentemente, sobre as bases das evidências submetidas à Corte, concluiu que o Uruguai não violou suas obrigações substancias previstas no Estatuto de 1975.[308]

Por outro lado, por treze votos a um, a Corte decidiu que o Uruguai violou suas obrigações processuais previstas no Estatuto de 1975, ao não comunicar à Argentina formalmente, através da CARU, sobre a instalação da fábrica de celulose e do procedimento

---

[302]"Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International court of justice, 20 April 2010, p.133. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013.
[303] Ibidem, p.145.
[304] Ibidem, p.145.
[305] Ibidem, p.147.
[306] Ibidem, p.153.
[307] Ibidem, p.155.
[308] Ibidem, p.179.

de avaliação de impacto ambiental. E por onze votos a três decidiu que o Uruguai não violou suas obrigações previstas no mesmo documento referentes à proteção do meio ambiente.[309]

Esse foi o primeiro caso em que a opinião da maioria dos juízes da CIJ abordou expressamente o princípio da precaução. Contudo, a decisão da Corte determinou expressamente que a precaução não inverte o ônus da prova e que a Argentina deveria apresentar "provas convincentes" a respeito das ameaças de dano ao meio ambiente.[310]A importância desse caso concreto para o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, de acordo com Sebastián Escarcena, está na discussão e citação de princípios ambientais como o da prevenção, da precaução e da necessidade de realização de um Estudo de Impacto Ambiental.[311]

Independente de os princípios ambientais internacionais estarem ou não previstos no Estatuto de 1975, eles deveriam incidir sobre o caso em tela com fundamento no Direito Internacional consuetudinário, ou seja, "as convenções largamente aceitas não vinculam apenas as partes que a ela aderirem, mas são a causa da formação de costume internacional aplicável aos demais Estados." Justifica-se a rapidez da formação do costume internacional nas questões de preservação do meio ambiente em razão de a dinâmica ambiental ser inversa à lentidão "associada ao aparecimento das regras consuetudinárias, que aguardam o transcurso de décadas ou séculos para que sejam formadas."[312]Nesse sentido, a interpretação do Estatuto de 1975 deveria ter sido feita à luz dos princípios da prevenção, da precaução e do desenvolvimento sustentável, ainda que não estejam previstos expressamente.

A obrigação de não causar poluição transfronteiriça está presente no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, de 1972, que permite aos Estados, no exercício dos seus direitos de soberania, explorar seus próprios recursos naturais desde que não prejudiquem o meio ambiente de outros. O Princípio 2 da Declaração do Rio, de 1992, repete essa obrigação. Da interpretação desses dois dispositivos subtrai-se o princípio da prevenção, que deve orientar a interpretação e aplicação de normas e tratados internacionais.

Além disso, a obrigação de evitar a poluição transfronteiriça impõe aos Estados o dever de diligência, "o que significa agir de forma razoável e de boa-fé e para regular as atividades públicas e privadas sujeitas à sua jurisdição ou controle que são potencialmente

---

[309] Ibidem, p.189.
[310] KAZHDAN, Daniel. Op. cit.
[311] ESCARCENA, Sebastián López. "El asunto de las plantas de celulosa sobre el rio Uruguay". In: *Revista chilena de derecho*, v.39, n.3, Santiago, dic.2012, p.849-860. Artigo disponível no endereço eletrônico <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372012000300012&script=sci_arttext>. O acesso foi realizado em 24.09.2013, p.851.
[312] AMARAL JUNIOR, Alberto do. Op. cit., p.585.

prejudiciais para qualquer parte do meio ambiente."O princípio da prevenção, no sentido de evitar aquela poluição, não é absoluto, exige tão somente que os Estados proíbam atividades que saibam causar significativo dano ao meio ambiente[313], ou que imponham medidas suficientes para mitigar os efeitos negativos decorrentes delas.

O princípio da prevenção também se traduz no estudo prévio do potencial lesivo dos empreendimentos. Indiretamente esse estudo está previsto nos princípios 14 e 15 de Declaração de Estocolmo e, expressamente, no Princípio 17 da Declaração do Rio/92. Instrumentos que traduzem esse princípio, segundo Alexandre Kiss e Dinah Shelton, são o estudo de impacto ambiental, o procedimento de licença ou autorização para atividades perigosas e o uso das melhores técnicas disponíveis.[314]

A Corte refere-se ao princípio da prevenção no sentido de que as Partes deveriam usar de meios disponíveis para evitar causar danos significativos ao meio ambiente de outro Estado. As obrigações processuais previstas no Estatuto de 1975 retratam o princípio da prevenção. Assim, é através da comunicação à CARU que ela pode avaliar se atividades a serem desenvolvidas por um dos Estados podem causar danos ao meio ambiente do outro. Nesse sentido, baseando-se no princípio da prevenção, a Corte assim se manifestou:

> "concluímos que a notificação deve ser apresentada mais cedo, assim que a Parte com a intenção de iniciar a atividade esteja na posse de um plano que seja suficientemente desenvolvido e, certamente, antes que uma decisão seja tomada sobre a viabilidade ambiental do projeto.[315]"

Quanto ao princípio da precaução, a Corte tratou apenas de uma aproximação preventiva sob uma perspectiva processual, ou seja, sob a possibilidade da inversão do ônus da prova. Contudo, ela não considerou essa inversão, ou seja, não entendeu que caberia ao Uruguai o dever de provar que a fábrica não causava danos significativos ao meio ambiente. A CIJ declarou que caberia à Parte requerente produzir provas das suas alegações e que,

---

[313] KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. Op. cit., p.91. No original: "which means to act reasonably and in good faith and to regulate public and private activities subject to its jurisdiction or control that are potentially harmful to any part of the environment."

[314] Ibidem, p.91.

[315] TLADI, Dire. "Principles of sustainable development in the case concerning pulp Mills on the river Uruguay". In: *International Development Law Organization (IDLO)*. Roma. O documento pesquisado está disponível em <http://www.idlo.int/Documents/Rio/01.%20Pulp%20Mills%20on%20the%20River%20Uruguay.pdf>.O acesso foi feito em 27.09.2013. No original, p.6: "conclude that the notification should be submitted early, as soon as the party intending to initiate the activity is in possession of a plan which is sufficiently developed and certainly before a decision has been made on the environmental viability of the Project."

"embora uma abordagem de precaução possa ser relevante na interpretação e aplicação das disposições do Estatuto, não se segue que ela opera como uma inversão do ônus da prova."[316]

O princípio da precaução não é claro e definido. Há discussão doutrinária quanto à exigência para sua aplicação. De acordo com Daniel Kazhadam, em algumas situações exige-se que o risco do dano seja grave e irreversível, em outras que seja sério e irreversível ou, ainda, que haja motivos relevantes de preocupação. Além disso, discute-se se há ou não inversão do ônus da prova, ou seja, se cabe ao réu provar que o risco de dano ambiental é irrelevante.[317]

Nesse sentido, a Corte perdeu a oportunidade de, diante do caso concreto, mostrar seu entendimento quanto ao princípio da precaução contribuindo para o aperfeiçoamento e concretização do Direito Ambiental Internacional. Quando a Corte menciona a "abordagem precaucional", não deixa claro qual o exato conceito dessa expressão e, com isso, contribui para a manutenção da incerteza quanto a ele e às suas limitações.

Diante de um caso concreto, como o das Papeleras, verifica-se que a Corte adotou uma interpretação restrita do Estatuto de 1975, desconsiderando o contexto e os princípios ambientais incidentes. Assim, de acordo com sua decisão, como não havia evidências concretas de que um Estado estava causando dano ao outro, ela não tinha poderes para impedir a continuidade da construção da fábrica Orion (Botnia). Aliás, a CIJ considerou que era obrigação do Estado lesado provar o dano ambiental e que, diante da soberania do Estado requerido, não poderia suplantá-la para produzir tais provas.

Ressalte-se,mais uma vez, que após a Conferência de Estocolmo verificou-se a elaboração de novos tratados ambientais e novas obrigações ambientais internacionais. Contudo, diante do caso concreto em que a Corte tem a oportunidade de inovar seu posicionamento, tomando uma decisão que reflita as mudanças globais nas questões ambientais, ela permanece com sua postura tradicional de solução de controvérsias. Isso demonstra que ela não tem acompanhado a própria ONU no que se refere à busca, através de suas conferências e dos tratados ratificados sob sua coordenação, do desenvolvimento sustentável.

A postura desse tribunal internacional permaneceu a mesma de dez anos antes, quando do julgamento do caso Gabcikovo-Nagymaros. Seus paradigmas continuaram sendo o

---

"Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International court of justice, 20 April 2010. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013, p.119 – §164. No original: "while a precautionary approach may be relevant in the interpretation and application of the provisions of the Statute, it does not follow that it operates as a reversal of the burden of proof."

[317] KAZHDAM, Daniel. Op. cit., pp.529-530.

respeito à soberania dos Estados e a inalterabilidade dos regimes internacionais nos quais as Partes estão inseridas. Toda e qualquer controvérsia deve ser resolvida entre elas e através dos mecanismos de negociação previstos.

3.2.4 Caso baleias

No dia 30 de maio de 2010, a Austrália apresentou à CIJ um pedido de controvérsia contra o Japão alegando a continuidade do seu programa de grande escala da caça às baleias sob a chamada "Segunda Fase do seu Programa de Pesquisa Japonesa Baleeira sob Autorização Especial na Antártica" (*Second Phase of its Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic*– JARPA II), violando assim as obrigações assumidas na Convenção Internacional da Regulação da Atividade Baleeira (*International Convention for the Regulation of Whaling* – ICRW), bem como outras obrigações internacionais referentes à preservação dos mamíferos marinhos e o meio ambiente marinho.[318]

No dia 20 de novembro de 2012, a Nova Zelândia apresentou pedido de intervenção no caso, fundamentado no art. 63, § 2º do Estatuto da CIJ, tendo sido aceito pela Austrália e Japão.[319] No seu pedido, Austrália requereu à CIJ que julgasse declarando que o Japão violou obrigações internacionais e que em seguida revogasse toda e qualquer autorização referente à permissão de atividades de caça às baleias, dando garantias de que não tomaria nenhuma outra ação sob o programa JARPA II. Também requereu que a CIJ reconhecesse que o JARPA II não consistia em um programa de pesquisa científica, conforme disposto no art. VIII da Convenção Internacional para a Regulação da Atividade Baleeira.[320]

O Japão, por sua vez, requereu que a CIJ julgasse e declarasse que não tem jurisdição sobre os pedidos feitos pela Austrália e, caso não fosse esse o entendimento da Corte, que aqueles pedidos fossem rejeitados.[321] A Austrália alegou que o Japão, ao emitir permissões de caça às baleias no contexto do JARPA II, violou obrigações previstas na ICRW das quais ambos os Estados são Partes. O Japão, em contrapartida, alegou que suas atividades são legais

---

[318] "Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)". Judgment. 31 March 2014. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18136.pdf>. Acesso em 29.04.2015, p.9.
[319] Ibidem, pp.10-11.
[320] Ibidem, pp.13-14.
[321] Ibidem, p.15.

e feitas para o "propósito de pesquisa científica" (*purpose of scientific research)*, conforme disposto no art. VIII da ICRW.[322]

Com relação à alegação do Japão de que a CIJ não teria competência para julgar o caso, ela foi afastada.[323] Antes de analisar o mérito, a CIJ fez um panorama geral da ICRW. A convenção fora instaurada diante da preocupação com a sustentabilidade da indústria baleeira, que piorou consideravelmente com o surgimento de navios-fábrica e outras tecnologias que permitiram avançar sobre áreas distantes, inclusive a Antártica, para que a pesca ocorresse. A primeira convenção, de 1931, proibiu a matança de certas categorias de baleias; para outras, exigiu que os navios baleeiros tivessem licença, mas isso não resolveu o problema do aumento dos níveis de captura global.[324]

O aumento dos níveis da caça e a queda do preço do óleo da baleia foram motivos para a elaboração do Acordo Internacional para a Regulação da Atividade Baleeira, de 1937. Esse acordo proibiu a caça de certas categorias de baleias, determinou períodos diferentes para atividades baleeiras, fechou certas áreas geográficas contra essa atividade e impôs mais regulações às indústrias que praticassem essa atividade. Também dispôs que qualquer governo contratante deveria emitir uma autorização a fim de caçar e matar baleias para o propósito de pesquisa científica.[325]

Em 1946, após uma Conferência Internacional sobre atividade baleeira, foi adotada a Convenção Internacional para a Regulação da Atividade Baleeira, sendo que Japão, Austrália e Nova Zelândia são Partes desse Acordo.[326] Em contraste com os Acordos de 1931 e 1937, essa ICRW não dispôs sobre regulação da conservação dos estoques de baleias ou gestão da indústria da atividade baleeira mas previu a instituição de uma Comissão que, em 1950, estabeleceu um Comitê Científico composto por cientistas nomeados pelas Partes. Conselheiros de organizações intergovernamentais também poderiam ser convidados a participar sem direito a voto.[327]

O Comitê Científico trabalha em conjunto com a Comissão no cumprimento de suas funções, principalmente no que se refere à análise de permissões especiais antes de serem emitidas pelos Estados-Partes para seus propósitos nacionais de pesquisa científica previstos

[322] Ibidem, p.18.
[323] Ibidem, p.22.
[324] Ibidem.
[325] Ibidem, pp.22-23.
[326] Ibidem, p.23.
[327] Ibidem, pp.23-24.

no art. VIII, § 1º da Convenção[328]. Embora as avaliações feitas pelo Comitê não sejam vinculantes, ele comunica à Comissão sua opinião sobre programas de pesquisa científica na forma de relatórios e recomendações.[329]

Antes de a controvérsia ser proposta na CIJ, a Comissão Internacional de Atividade Baleeira (*International Whaling Commission* – IWC) requereu, em 2003, que o Japão suspendesse o programa JARPA II ou o reformulasse utilizando métodos não letais. Também recomendou que não houvesse continuidade do programa enquanto o Comitê Científico da IWC não analisasse as informações obtidas no período de dezesseis anos de aplicação do programa original JARPA. Em 2005, a IWC reforçou o pedido. Em 2007 expediu uma solicitação para que o Japão suspendesse, em definitivo, os métodos letais do JARPA II, recomendação que o Japão desacatou.

Sob a Convenção Internacional para Regulação da Atividade Baleeira (ICRW), os Estados-Partes se encontram anualmente na Comissão Internacional da Atividade Baleeira (IWC), que é seu principal fórum sob a supervisão da Convenção e que tem legitimidade para fazer ajustes e modificações no cronograma (*Schedule*) previsto naquele documento. Ao longo do tempo, esse cronograma tem sofrido ajustes cada vez mais conservadores. Um deles é o previsto no parágrafo 10 (e), que dispõe sobre o limite de caça zero para todas as baleias com propósito comercial a partir de 1985/1986. Essa é a chamada moratória de todas as atividades baleeiras com finalidade comercial. O segundo está no parágrafo 7 (a) (b) que cria o Santuário do Oceano Índico e o Santuário do Sul do Oceano (*Southern Ocean Sanctuary*), onde a atividade baleeira comercial é proibida.[330]

Contudo, o art. VIII da ICRW dispõe que:

> "…qualquer Governo Contratante pode conceder a qualquer dos seus cidadãos uma licença especial autorizando-o a matar, tirar ou tratar baleias para fins de pesquisa científica...e a morte, tomando e tratando as baleias de

[328]"Notwithstanding anything contained in this Convention any Contracting Government may grant to any of its nationals a special permit authorizing that national to kill, take and treat whales for purposes of scientific research subject to such restrictions as to number and subject to such other conditions as the Contracting Government thinks fit, and the killing, taking, and treating of whales in accordance with the provisions of this Article shall be exempt from the operation of this Convention. Each Contracting Government shall report at once to the Commission all such authorizations which it has granted. Each Contracting Government may at any time revoke any such special permit which it has granted". Ibidem, p.25.

[329] Ibidem, p.24.

[330] ROTHWELL, Donald R. "Australia v. Japan: JARPA II whaling case before the international court of justice". The Hague Justice Portal. Disponível em <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=11840>. Acesso em 04.05.2015.

> acordo com as disposições do presente artigo estão isentas da aplicação da presente Convenção."[331]

Assim, a atividade baleeira, sob o art. VIII, é permitida sob "permissão especial" ou para fins científicos.

Em maio de 1987 o Japão anunciou sua intenção de iniciar o Programa de Pesquisa Japonesa Baleeira sob Autorização Especial na Antártica (*Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic*- JARPA) na estação de 1987/1988. Esse programa continuou até a estação de 2004/2005 com o principal objetivo de caçar baleias *minke* no Sul do Oceano sob o propósito de pesquisa.[332]

Nas diversas Resoluções emitidas pela IWC (1986, 1987 e durante a década de 1990) sempre houve a preocupação com a emissão dos Governos Contratantes de permissões especiais. Em 2001 e 2003 a IWC chamou o Japão para suspender a caça letal das baleias minke e rever seu programa quanto ao não emprego de métodos letais de pesquisa.[333]

Em 2005 o Japão anunciou a segunda fase do programa, conhecida como JARPA II, para as estações de 2005/2006 sob a Permissão Especial na Antártica, sendo que o programa de grande escala ocorreu nas estações de 2007/2008. O anúncio do JARPA II enfrentou grande resistência por parte do IWC, através das Resoluções de 2005 e 2006, que exigiram que o Japão revisasse o programa de pesquisa para que adotasse meios não letais ou suspendesse os aspectos letais do programa.[334]

A Austrália alegou, perante a CIJ, que o Japão violou e continuava violando as obrigações contidas no parágrafo 10 (e) do cronograma da Convenção que determina o limite de caça zero em relação à matança de baleias para o propósito comercial. Também violou a obrigação contida no parágrafo 7 (b) quanto a atuar de boa-fé e abster-se de realizar caça comercial das baleias *humpback* e *fin* no Santuário do Sul do Oceano (*Southern Ocean Sanctuary*). Além disso, a Austrália ainda afirmou que o Japão violou obrigações contidas na Convenção sobre Diversidade Biológica que determina que atividades desenvolvidas por um Estado não causem danos ao meio ambiente de outro ou a áreas além dos limites de sua jurisdição. Também violou obrigações previstas na Convenção sobre Comércio Internacional

---

[331] No original: "…any Contracting Government may grant to any of its nationals a special permit authorizing that national to kill, take and treat whales for purposes of scientific research... and the killing, taking and treating of whales in accordance with the provisions of this Article shall be exempt from the operation of this Convention." Ibidem.
[332] Ibidem.
[333] Ibidem.
[334] Ibidem.

de Espécies da Fauna e Flora em Extinção (CITES), com relação ao propósito de tomar as baleias *humpback* sob o programa JARPA II.[335]

A Austrália alegou, ainda, que o JARPA II não consistia em um programa com finalidade de pesquisa científica, conforme disposto no art. VIII da Convenção. O Japão contestou todas as alegações, ressaltando que as obrigações estabelecidas na Programação não se aplicavam ao JARPA II, uma vez que tal programa tinha o propósito de pesquisa científica e, assim, estaria na exceção prevista no art. VIII, § 1º da Convenção.[336] A Corte considerou que o art. VIII da ICRW garante discricionariedade ao Estado-Parte para rejeitar o pedido de permissão especial ou para especificar em quais condições a permissão será dada. Porém adicionou que matar e caçar as baleias sob um visto especial, solicitado para o propósito de pesquisa científica, não podia depender tão somente da avaliação do Estado.[337]

Austrália, Japão e Nova Zelândia discutiram o significado do termo "para o propósito de pesquisa cientifica" contido no art. VIII da Convenção.[338] A Austrália alegou que o programa JARPA foi utilizado para que o Japão pudesse continuar sua atividade comercial baleeira sob o manto de "pesquisa científica". A afirmação da Austrália baseou-se no discurso do governo japonês após a decretação de moratória comercial daquela atividade. Em 1983, o Japão comentou que, mesmo com aquela moratória, o objetivo do governo seria "garantir que nossa atividade baleeira possa continuar de uma forma ou outra."[339]

O Japão concordou que empregava meios letais para a pesquisa do JARPA II, alegando serem necessários para o objetivo. Por outro lado, a Austrália afirmou que esse programa japonês era "apenas um disfarce" (*merely a guise*) para continuar a pesca comercial da baleia.[340] Após análises das argumentações da Austrália e Japão quanto à taxa do tamanho das amostragens de pesca das baleias com a finalidade de pesquisa científica sob o programa JARPA II, a CIJ entendeu que as taxas apresentadas pelo Japão não eram razoáveis com relação à busca dos objetivos do programa. A CIJ também considerou que não havia evidências entre a implementação do programa e a relação da busca dos objetivos estabelecidos. Com isso, concluiu que as permissões especiais dadas pelo Japão para a caça e matança das baleias em conexão com o JARPA II não serviam ao propósito de pesquisa científica, conforme disposto no art. VIII, § 1º da Convenção. A Corte ainda entendeu que o

---

[335] Ibidem.
[336] "Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)". Judgment. 31 March 2014, p.24-25. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18136.pdf>. Acesso em 29.04.2015.
[337] Ibidem, p.28.
[338] Ibidem, pp.29-33.
[339] Ibidem, p.36. No original: "to ensure that our whaling can continue in some form or another."
[340] Ibidem, p.42.

Japão descumpriu diversas obrigações previstas no Cronograma da Convenção e determinou que o país revogasse todas as autorizações, permissões ou licenças relativas ao JARPA II para matar ou capturar baleias e não concedesse outras baseadas no art. VIII, § 1º da Convenção, nos termos daquele programa.[341]

Assim, a CIJ decidiu: a) por unanimidade, que tinha jurisdição sobre a controvérsia proposta pela Austrália; b) por doze votos a quatro, que as permissões concedidas pelo Japão sob o programa JARPA II não estavam entre aquelas do art. VIII, § 1º da Convenção Internacional para a Regulação da Atividade Baleeira; c) por doze votos a quatro, que o Japão, através da concessão especial para matar e caçar algumas espécies de baleias (*fin, humpback e antarctic minke*) em consonância com o programa JARPA II, não atuou em conformidade com as obrigações previstas em alguns dispositivos do cronograma da Convenção estabelecido pelos próprios Estados-Partes.[342]

Vale mencionar a Opinião Separada do Juiz Cançado Trindade que, embora tenha acompanhado o voto da maioria da Corte, desejou registrar alguns pontos pouco analisados no julgamento. Analisando a Convenção ICRW, o juiz cita seu preâmbulo, que assevera "o interesse das nações do mundo na salvaguarda para as gerações futuras dos grandes recursos naturais representados pelas unidades populacionais de baleias",ou seja, tem um propósito de conservação e proteção das baleias. Além disso, dispõe a Convenção a respeito da regulação da atividade baleeira a fim de garantir a conservação e desenvolvimento do estoque desses mamíferos marinhos.[343]

Assim, segundo Cançado Trindade, a Convenção tem como objetivo conservar e recuperar as populações de baleias e, para tanto, dispõe de mecanismos capazes de garantir sua própria evolução em face das mudanças. Nesse sentido, a Comissão Internacional Baleeira (IWC) tem importante papel quanto a emitir recomendações aos Estados-Partes, na forma de resoluções, sendo que uma delas refere-se aos métodos não letais na pesquisa de baleias, demonstrando-se assim preocupação com a conservação de seu estoque. Assim, "o uso das baleias não pode ocorrer em detrimento da conservação das unidades populacionais delas."[344] O juiz ainda confirma que o cronograma de regulações em anexo à Convenção faz parte dela, de modo que os Estados-Partes estão compromissados em atuar juntos, visando a

---

[341] Ibidem, pp.64-66, p.68 e p.70.
[342] Ibidem, p.71.
[343] "Separate Opinion of Judge Cançado Trindade", p.2. Artigo disponível no formato pdf em <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18146.pdf>. Acesso em 01.05.2015. No original: "the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks."
[344] Ibidem, p.3. No original: "the use of whales cannot take place to the detriment of the conservation of whale stocks."

um interesse comum no estabelecimento de equilíbrio entre a conservação e o uso dos recursos de baleias.[345]

Está claro, no entendimento de Cançado Trindade, que o objetivo e o propósito da Convenção estão voltados para a conservação e recuperação dos estoques de baleias, e não para o desenvolvimento sustentável da indústria baleeira ou a proteção dessa atividade comercial. Dessa forma, "Um Estado-Parte – Japão ou qualquer outro – não pode agir unilateralmente para decidir se o seu programa está cumprindo o objetivo e propósito da Convenção ICRW, ou do objetivo de conservação."[346] Com isso, Cançado Trindade entende que a estrutura da Convenção visa a alcançar garantias coletivas através de regulações também coletivas em relação a todas as atividades que envolvem a pesca de baleias. Regulação coletiva que se dá por meio de um processo de tomada de decisões coletivas dentro da Convenção, adotando regulações e resoluções.[347]

Além disso, o fato de países sem qualquer indústria baleeira ou qualquer histórico desse tipo de atividade serem membros da Convenção corrobora o interesse comum na conservação e gestão das próprias baleias, em detrimento da preservação da indústria baleeira.[348]

Quanto às concessões de permissões especiais com o propósito de pesquisa, Cançado Trindade faz uma análise do cronograma que integra a Convenção. Disserta que o Estado-Parte, ao emitir uma permissão especial com o propósito de pesquisa, tem a obrigação de apresentar à Secretaria da Convenção antes de emiti-la, e deve fazê-lo em prazo suficiente, que permita à Comissão Científica concluir suas análises e comentários. É uma forma de garantir que permissões especiais possam ser monitoradas pela Convenção, o que também restringe a liberdade dos Estados de emitirem permissões especiais.[349]

Na opinião de Cançado Trindade, o art. VIII, § 1º da Convenção deve ter uma interpretação restrita, ou seja, o propósito da emissão de permissão especial é circunscrito apenas à pesquisa científica. Por isso mesmo a CIJ teve meios para determinar que as permissões especiais dadas pelo Japão sob o programa JARPA II não se enquadravam nas disposições daquele artigo. Além disso, não seria suficiente que um Estado-Parte descrevesse

---

[345] Ibidem.
[346] Ibidem, p.3. No original: "A State Party – Japan or any other – cannot act unilaterally to decide whether its programme is fulfilling the object and purpose of the ICRW Convention, or the objective of conservation."
[347] Ibidem, p.4.
[348] Ibidem.
[349] Ibidem, pp.5-6.

um programa de atividade baleeira "para o propósito de pesquisa científica" sem ao menos demonstrá-lo.[350]

Cançado Trindade, fazendo uma análise da Convenção e da dinâmica da Comissão (IWC) e do Comitê Científico que integram aquele documento internacional, os considera como um "instrumento vivo" (*living instrument*), ou seja, "capaz de oferecer respostas às necessidades da comunidade internacional e aos novos desafios que se enfrenta atualmente, na área em questão." Assim, a Convenção deve ser interpretada à luz das mudanças do conhecimento científico, considerando novas normas ambientais internacionais.[351]

Nesse sentido, vale citar o comentário de Cançado Trindade:

> "A experiência dos órgãos de supervisão de vários tratados e convenções internacionais apontam para essa direção também. Não raramente eles foram confrontados com novos desafios, que exigem novas respostas a partir deles, que nunca poderiam ser antecipadas, nem mesmo imaginadas, pelos relatores dos respectivos tratados e convenções. Em suma, tratados e convenções internacionais são um produto do seu tempo, sendo também instrumentos vivos. Eles evoluem com o tempo; caso contrário, eles caem em desuso (...)."[352]

Com relação à equidade intergeracional, antevista no preâmbulo da Convenção ICRW de 1946, consta que "o interesse das nações do mundo na salvaguarda para as gerações futuras dos grandes recursos naturais representados pelas unidades populacionais de baleias", antecipou, segundo Trindade, a preocupação global que se manifestou décadas depois.[353]

É interessante a abordagem de Cançado Trindade quando da análise da ICRW, pois ele não a interpreta como peça isolada de outros instrumentos jurídicos internacionais. Para tanto, menciona a Convenção CITES, de 1974, que dispõe em seu preâmbulo que a fauna e flora selvagens "devem ser protegidos para esta e as futuras gerações (...)" e, ainda que "os povos e os Estados são e deveriam ser os melhores protetores da sua fauna e flora selvagens."[354]

---

[350] Ibidem, p.7.

[351] Ibidem, p.9. No original: "capable of keeping on responding to needs of the international community and new challenges that it faces nowadays in the present domain." Ainda no original: "is not static, and is emen to adapt to emerging norms of international law."

[352] Ibidem, p.10. No original: "The experience of supervisory organs of various international treaties and conventions points to this direction as well. Not seldom they have been faced with new challenges, requiring new responses from them, which could never have been anticipated, not even imagined, by the draftsmen of the respective treaties and conventions. In sum, international treaties and conventions are a product of their time, being also *living instruments*. They evolve with time; otherwise, they fall into *desuetude* (…)."

[353] Ibidem, p.12. No original: "the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks."

[354] No original: "must be protected for this and the generations to come". Diz-se ainda que "peoples and States are and should be the best protectors of their own wild fauna and flora."

Menciona também a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens, de 1979, que discorre em seu preâmbulo a respeito da conscientização, ao dispor que cada geração "detém os recursos da terra para as gerações futuras e tem a obrigação de garantir que esse legado seja preservado e, quando utilizado, o seja com sabedoria." E também reconhece que "animais selvagens em suas inúmeras formas, constituem elemento insubstituível do sistema natural da terra que deve ser conservado para o bem da humanidade."[355]

Cita, ainda, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 1992, que também determina em seu preâmbulo "conservar e utilizar de forma sustentável a diversidade biológica em benefício das presentes e futuras gerações". Também que "a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum da humanidade" e, para tanto, deve-se observar"a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável de seus componentes."[356]

Nesse sentido, a preocupação em garantir às futuras gerações um meio ambiente equilibrado toma forma no uso sustentável dos recursos naturais. Esses, compreendidos em sentido amplo – e não apenas os recursos da terra, mas também os do mar, em especial as baleias –, também estão protegidos por outros acordos ambientais multilaterais. Nas últimas décadas, a comunidade internacional tem adotado a abordagem de conservação em diversos regimes jurídicos internacionais e, consequentemente, a ICRW deve ser interpretada dentro desse contexto. Não pode ser considerada como um único documento que visa a conservação e gestão dos mamíferos marinhos. Cançado Trindade conclui: "A Convenção ICRW é parte de uma infinidade de instrumentos internacionais adotados nos últimos anos, com o objetivo de conservação com uma abordagem de precaução."[357]

Embora a CIJ, no seu julgamento, não tenha analisado o princípio da precaução, a Austrália salientou a respeito da "conservação" sob o Direito Ambiental Internacional contemporâneo, invocando os "três principais pilares legais", quais sejam: a equidade intergeracional, o princípio da prevenção e a abordagem precaucional.[358]

Cançado Trindade salienta que, embora a CIJ hesite em mencionar o princípio da precaução, especialistas têm dado atenção quando há necessidade de se impor, ainda que na

---

[355] No original: "holds the resources of the earth for future generations and has an obligation to ensure that this legacy is conserved and, where utilized, is used wisely".Também no original: "wild animals in their innumerable forms are an irreplaceable part of the earth´s natural system which must be conserved for the good of mankind."
[356] Ibidem, p.14. No original: "to conserve and sustainably use biological diversity for the benefit of present and future generations" e que "the conservation of biological diversity is a common concern of humankind". Para tanto, "the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components."
[357] Ibidem, p.17. No original: "The ICRW Convention is part of a plethora of international instruments adopted in recent years, aiming at conservation with a precautionary approach."
[358] Ibidem, p.18.

ausência de provas científicas, medidas protetivas em face dos riscos aos quais os recursos naturais estão expostos.[359]

Em suas conclusões, Cançado Trindade registra que, em sua opinião, o programa JARPA II não está conforme a ICRW e seu Cronograma não cumpre os requisitos do propósito de pesquisa científica previsto como exceção pelo art. VIII daquele documento.[360] Ressalta ainda que os objetivos previstos no programa JARPA II e os métodos letais empregados não condizem com a justificativa de uma "pesquisa científica". Além do mais, a duração indeterminada do programa não está em conformidade com aquele objetivo. Assim, a utilização de métodos letais e o prazo indefinido não convencem de que o programa não causará efeitos adversos no estoque de baleias.[361]

Enfim, o que se pode concluir desse caso julgado pela Corte é que, embora tenha condenado o Japão, determinando a cessação da atividade de caça a baleias, por não considerá-la para fins científicos, não houve reconhecimento da importância da proteção desses mamíferos marinhos, tampouco da necessidade de se manter o equilíbrio do ecossistema. Também não houve discussão e definição de princípios ambientais internacionais que pudessem incidir no caso. Na verdade, mesmo condenando o Japão, a Corte manteve sua linha de raciocínio clássica, isto é, a proteção dos tratados internacionais, igualdade absoluta das Partes, soberania dos Estados e análise isolada do documento internacional vinculante entre os Estados-Partes.

3.3 Terceira onda de conflitos ambientais

A CIJ enfrentou diversos conflitos ambientais internacionais e teve oportunidade de contribuir para o avanço do Direito Ambiental Internacional como ciência. E assim o teria feito, se tivesse reconhecido a incidência de diversos princípios ambientais e delimitasse seus conceitos, que, exatamente por serem princípios, são genéricos e abstratos, dependentes de situações concretas para serem mais bem definidos.

O que se verificou quando da análise dos casos foi que a Corte ainda não compreendeu os paradigmas do Direito Ambiental Internacional. Nas suas decisões prolatadas nas controvérsias ambientais transfronteiriças, ainda imperam conceitos e princípios do Direito Internacional clássico. A exigência da configuração de danos para que ocorra uma

[359] Ibidem, p.21.
[360] Ibidem, p.24.
[361] Ibidem, p.24.

condenação não condiz com o propósito dos princípios da precaução e da prevenção, em que a simples ameaça de dano ao meio ambiente, seja ela conhecida ou não, é suficiente para que medidas sejam adotadas a fim de se evitar ou minimizar sua ocorrência.

Da mesma forma, a Corte privilegiou a soberania absoluta dos Estados em detrimento do princípio do interesse comum da humanidade. Há temas globais que ultrapassam a conveniência e a atenção dos Estados aos limites de suas fronteiras políticas. A proteção do meio ambiente global concerne a todos os habitantes deste planeta, inclusive às futuras gerações que devem ter seu direito a um ambiente equilibrado resguardado. Conflitos ambientais transfronteiriços não podem ser analisados e julgados com base no interesse econômico dos Estados, mas devem ser guiados pela busca, primordialmente, da preservação dos bens naturais, especialmente se estiverem sob ameaça de dano.

A supremacia dos tratados também tem prevalecido nos julgados da Corte. Não se está defendendo a desconsideração desse vínculo jurídico-internacional entre os Estados. Defende-se, antes, que esses documentos devem ser interpretados de acordo com o ordenamento jurídico global. Como asseverou Cançado Trindade no seu voto em separado, no Caso Baleias, os instrumentos que lastrearam as decisões devem ser vistos como "instrumentos vivos", que dialogam com o tempo e com novos instrumentos jurídicos internacionais. Contudo, não foi isso que se verificou quando do estudo dos casos neste capítulo.

Vale mencionar também que o princípio do desenvolvimento sustentável, ainda carente de definição e delimitação, foi ignorado nos conflitos ambientais internacionais analisados. A CIJ priorizou a manutenção dos tratados, interpretando-os em isolado do contexto jurídico-internacional e das grandes e consideráveis mudanças ocorridas no cenário global com a entrada da preocupação ambiental na pauta das discussões interestatais. Além disso, nos casos Gabcikovo-Nagyaros e Papeleras, a Corte devolveu as controvérsias ambientais aos Estados-Partes, para que a solução fosse buscada por elas segundo o tratado bilateral que os vinculava.

Assim, é plausível afirmar que a terceira "onda" ainda não foi vislumbrada. Por outro lado, é possível ter esperanças de que a CIJ, caso ocorram novos conflitos ambientais transfronteiriços, considere as questões ambientais e sua proteção para a garantia da qualidade de vida desta e das futuras gerações matérias que estão acima dos interesses político-econômicos. Afirma-se isso diante das decisões divergentes e opiniões em separado de alguns juízes da Corte, que ventilaram novos pensamentos em consonância com os paradigmas do Direito Ambiental Internacional, trazendo esperanças de que a CIJ não esteja tão distante e alheia aos novos paradigmas jurídico-ambientais.

Desejável seria que não houvessem outros conflitos ambientais transfronteiriços. Contudo, diante da constante agressão ao meio ambiente causada pelo homem em sua busca pelo crescimento econômico, espera-se que, efetivamente, a "terceira onda de conflitos ambientais", se vier a ocorrer, seja pautada pela aplicabilidade dos princípios ambientais internacionais e pela concreta afirmação do desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, embora as discussões travadas nos casos julgados pela CIJ e aqui analisados tenham se pautado pelo Direito Internacional clássico, de uma forma ou de outra, elas conduziram ao fortalecimento ou elaboração de novos tratados e regimes ambientais. Os Estados envolvidos nos conflitos julgados pela Corte perceberam que, mesmo sem uma decisão que pusesse fim à controvérsia, o dissenso não poderia continuar. Com isso, através de negociações e discussões regidas pelos próprios tratados que os vinculavam – ou elaborando novos acordos –, eles foram conduzidos a uma solução.

A partir desse quadro jurídico-institucional da Corte e do seu posicionamento diante de graves e complexos problemas ambientais transfronteiriços, os Estados, demonstrando interesse em administrá-los, idealizaram os regimes jurídicos como uma forma de limitar a decisão do conflito à sua própria competência, evitando o recurso àquela instância.

Outra observação válida é que os países reconhecem que muitos dos problemas ambientais transfronteiriços não podem ser resolvidos de forma isolada. Além disso, tornou-se patente que, no caso de muitos deles, não é sequer possível identificar origem e causador: todos os Estados, centrais ou periféricos, são vítimas e, ao mesmo tempo, suspeitos de contribuírem para as ameaças iminentes ou consumadas ao meio ambiente. Nesse sentido, há certas desordens ambientais mundiais que, em vez de serem resolvidas por decisões judiciais, entrariam melhor termo se fossem negociadas, monitoradas e geridas por todos os Estados, segundo um regime jurídico internacional. De preferência, em um ambiente de governança ambiental.

CAPÍTULO 4 – GOVERNANÇA AMBIENTAL E REGIMES JURÍDICOS INTERNACIONAIS

Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, os países demonstram interesse por mitigar os problemas ambientais globais. A descoberta da relação da degradação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico dos chamados "países de primeiro mundo", em contraste com a pobreza de tantos outros, disparou o alarme da necessidade de rever alguns aspectos da esfera produtiva. Como, por exemplo, a forma de exploração dos recursos naturais, a extração de matéria-prima para o crescimento da economia e o indispensável investimento e compartilhamento de tecnologias com os países chamados de "terceiro mundo".

As pesquisas apresentadas por especialistas de várias áreas, constatando o nível de degradação do meio ambiente global, contribuíram para o alerta à comunidade internacional. Desde então ficou patente que medidas devem ser adotadas, no plano mundial, com o objetivo de se reduzir os efeitos da degradação ambiental causados por ações antrópicas. A sociedade civil, através de organizações não governamentais ambientais[362], também colaborou, revelando os graves problemas ambientais com suas consequências para o meio ambiente e para a saúde do homem.

Por outro lado, os conflitos ambientais internacionais julgados pela CIJ não foram solucionados à luz dos novos paradigmas desenvolvidos pelo Direito Ambiental Internacional e pelas declarações ambientais, que, embora tenham natureza jurídica *soft law*, são recomendações dadas aos países para melhor proteção do meio ambiente global. São normas que expressam padrões de comportamento que deveriam ser adotados porque estão de acordo com um sistema de valores, melhor dizendo, com um código moral ditado pelos próprios

[362] Foi o caso, por exemplo, da Convenção CITES. Suas negociações tiveram início na década de 1950, período em que houve crescente conscientização pública nos países desenvolvidos a respeito da sobrevivência de diversas espécies de animais selvagens, bem como sobre a de seus habitats. Muito se deveu à promoção feita por poderosas ONGs de livros e documentários a respeito da fauna e da flora. Em 1963, a IUCN convidou para "an international convention on regulating the export, transit and import of rare or threatened fauna and flora species or their skins and trophies." O desenvolvimento de um acordo foi lento até 1972, quando a Conferência de Estocolmo compartilhou a ideia da IUCN de se fazer um acordo. Em março de 1973 a CITES foi negociada e assinada por vinte e um países, entrando em vigor em 1975. O mesmo se verificou com a Convenção Ramsar: para ajudar a manusear os mais de quinhentos Sítios Ramsar, a Bureau, com ajuda das ONGs IUCN, IWRB e da "World Conservation Monitoring Centre" (WCMC), estabeleceram uma base de dados computadorizada em 1990. Informações adicionais informais sobre implementação e adequação dos compromissos entram no sistema de avaliação de diversas formas. LANCHBERY, John. "Long-term trends in systems for implementation review in international agreements on fauna and flora". In: VICTOR, David G.; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B (ed.). *The implementation and effectiveness of international environmental commitments: theory and practice*. International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Áustria, 1998, pp.57-87, p. 67 e p.69.

países.[363] Os casos julgados pela CIJ basearam-se nas premissas clássicas do Direito Internacional, quais sejam, soberania absoluta e *pacta sunt servanda* dos tratados internacionais; com isso, as soluções das controvérsias ficaram a cargo dos próprios países conflitantes. Se se pode dizer que a exceção foi o Caso Baleias, pois a CIJ julgou o Japão quanto ao descumprimento do acordo ao extrapolar os limites impostos à caça das baleias, ainda assim ela não se pautou pelos paradigmas do Direito Ambiental Internacional.[364]

Ainda que estudiosos do Direito Internacional tenham demonstrado interesse em manter a forma clássica de solução de controvérsias, inclusive com a criação de um tribunal específico para as questões ambientais, a proposta não teve acolhida da comunidade internacional[365]. Contrapondo-se à criação desse novo mecanismo jurisdicional global, a CIJ criou uma Câmara Especial para Assuntos Ambientais dentro de sua própria estrutura organizacional, mas como nunca foi acionada pelos países, foi desativada[366].

Isso nos leva a concluir que a forma jurisdicional de solução de controvérsias ambientais transfronteiriças não é o meio mais adequado e desejado pelos tomadores de decisões. Contudo, como as questões envolvendo o meio ambiente, transpassando fronteiras e ameaçando a vida do homem, não podem simplesmente ser ignoradas pelos Estados, estes, ao mesmo tempo que rejeitavam aquela forma de resolver conflitos, repensavam outras formas, com a finalidade de gerenciá-las segundo o princípio da cooperação e não por meio da imposição de sanções.

---

[363] WEISS, Thomas G. "The UN´s role in global governance". In: *UN Intellectual history project*. Briefing note number 15. August 2009, p.3. O documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://www.unhistory.org/briefing/15GlobalGov.pdf>. Acesso em 30.08.2015.

[364] Nesse sentido, ver Capítulo 3.

[365] Em 1988 a ideia de um Tribunal Ambiental Internacional foi avaliada por uma comissão em Roma. Em 1989, em um congresso internacional do meio-ambiente, também foi suscitada a ideia de criação de um tribunal específico para questões ambientais. No ano de 1991, na cidade de Florença e em outra conferência, debateu-se novamente o assunto. Em 1999, o diretor-executivo do PNUMA à época, Shagfat Kakakhel, rejeitou a proposta de criação daquele tribunal. Uma das primeiras e mais detalhadas propostas de criação de um Tribunal Ambiental Internacional foi apresentada na conferência de 1989, na Academia Nacional de Licei, em Roma, com a presença de peritos de trinta países. Esse tribunal proposto estaria fundamentado numa "convenção para o meio-ambiente e os direitos humanos que estabelecem o direito individual ao meio-ambiente". O tribunal teria competência para julgar essa convenção e tantos outros tratados que dispusessem quanto a sua jurisdição em casos de conflitos referentes as suas interpretações e aplicações. (HINDE, Susan M. "The International Environmental Court: Its board jurisdiction as a possible fatal flaw". In: *Hofstra Law Review*. Winter, 2003. O artigo está disponível no endereço eletrônico <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

[366] Diante do argumento de que os juízes da Corte não têm conhecimento específico das questões ambientais, em 1993 foi instaurada a Câmara de Assuntos Ambientais, demonstrando interesse em acompanhar os novos e complexos desafios globais. Contudo, nenhum Estado provocou a Câmara e isso levanta a questão de saber se os Estados realmente têm interesse em um órgão especializado. (MURPHY, Sean D. Op. cit.). Depois de 13 anos nenhum caso foi levado a ela e, por isso, foi abolida. (BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. *International law and the environment*, 3a ed. Oxford: University Press, 2009, p.255.)

Dessa forma, as relações internacionais passaram por mutações. As formas de resolver problemas ambientais transfronteiriços, através da elaboração clássica de tratados internacionais, revelaram-se insuficientes. Novos atores surgiram com conhecimentos científicos e técnicos capazes de contribuir para o enfrentamento daqueles problemas. Assim, diante dessas novas situações complexas, em que a questão ambiental é o cerne das preocupações globais, os Estados iniciaram o enfrentamento delas a partir da ideia de uma governança desenvolvida através da elaboração de regimes ambientais internacionais.

Trata-se a rigor de um novo cenário, o inaugurado pelo Direito Ambiental Internacional. Um cenário em que dois institutos jurídicos dialogam entre si: governança global e regimes internacionais. Embora tenham o objetivo semelhante da busca de soluções para problemas comuns, são distintos. De acordo com Alcindo Gonçalves, governança global "é a totalidade das maneiras pelas quais são administrados os problemas comuns"; enquanto que os regimes internacionais "seriam, portanto, uma das maneiras possíveis de promover a governança global." Assim, governança seria o gênero e os regimes seriam a espécie. Ou seja, estes seriam uma prática da governança no interesse de alcançar soluções para problemas comuns. E acrescenta, "todos os regimes internacionais representam ações ou sistemas de governança, mas nem todas as ações ou sistemas se resumem a regimes."[367]

Outra distinção entre aqueles dois institutos internacionais é que a governança global tem características mais amplas, enquanto os regimes "são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão referidos a questões específicas, ou pelo menos um conjunto limitado de questões."[368]

Mesmo com essas distinções entre regimes e governança ambiental, esses dois institutos, de acordo com Craik Neil, têm estreita relação entre si, uma vez que os acordos ambientais vão além do simples modelo de consenso das tradicionais formas de elaboração de tratados contemplados no Direito Internacional clássico.[369] Nos tratados clássicos, os Estados-Membros têm a possibilidade de se opor a obrigações vinculantes através do instituto da reserva. Nos acordos ambientais multilaterais, a busca pela unanimidade se reflete na utilização das convenções-quadro que favorecem a adesão, principalmente através da

---

[367] GONÇALVES, Alcindo. "Regimes internacionais como ações de governança global". In: *International regimes as global governance actions*. Meridiano 47, v.12, n. 125, mai-jun. 2011, pp. 40-45 e p.43.
[368] Ibidem.
[369] NEIL, Craik. "Deliberation and legitimacy in transnational environmental governance: the case of environmental impact assessment". In: *International Law and Justice Working Papers*. New York: University School of Law, 2012, p.5.

limitação da extensão das obrigações, permitindo que compromissos mais precisos e formalmente vinculativos ocorram por meio da negociação de instrumentos subsequentes.[370]

Dessa análise inicial, tem-se que o cenário da governança ambiental é o palco adequado para discussão de temas específicos e de interesse global. Os regimes ambientais, não raras vezes, são resultados práticos das negociações que ocorrem naquele cenário, baseadas na cooperação e no interesse comum da humanidade, compostos por convenções-quadro, emendas e protocolos. Os regimes também preveem a criação de órgãos subsidiários que têm poder de tomar decisões e emitir pareceres. Tem-se, assim, uma nova arquitetura organizacional.

O modelo de governança aplicada nos regimes ambientais tem o escopo de assegurar a própria efetividade dos instrumentos criados para resolver questões ambientais para os quais eles foram elaborados. Nesse sentido, dispensa-se a ratificação das mudanças de regras com procedimentos simplificados de alterações por meio dos anexos ou por delegação das decisões para os órgãos do próprio regime, como a Conferência das Partes (COP), por exemplo. Com isso, os Estados-Partes não precisam esperar que um número suficiente de ratificações seja depositado,[371] pois as modificações nos documentos que integram o regime jurídico ambiental são feitas através do consenso entre eles.

A participação de organizações não governamentais com status de observadoras nas COPs e nos Encontros das Partes, nos órgãos subsidiários e nas comissões de conformidade, são outras formas de governança ambiental.[372]

Os problemas ambientais não podem ser resolvidos de forma isolada. Isso porque, segundo Oran Young, eles se referem a um conjunto de relações naturais e exigem uma gama de atores que são interdependentes e que tendem a sofrer maiores perdas caso não haja um sistema de governança efetivo.[373] Esse raciocínio reflete o que já foi mencionado anteriormente: os problemas ambientais transfronteiriços ultrapassaram o interesse soberano dos países. São de interesse comum da humanidade, requerendo a cooperação entre os Estados, a participação da sociedade civil e da comunidade científica.

Oran Young afirma que no encaminhamento das questões de governança, há muito a ser dito a respeito do conjunto de problemas ambientais internacionais, que ele classifica em quatro grandes temas: bens comuns, recursos naturais compartilhados, externalidades

---

[370] Ibidem, p.6.
[371] Ibidem, p.9.
[372] Ibidem, p.11.
[373] YOUNG, Oran R. "International Governance". In: *Protecting the environment in a stateless society*. The Jornal of politics. Cambridge. Ithaca & London: Cornell University Press, 1994, p.19.

transfronteiriças e questões ligadas.[374]Tais temas são assuntos que ultrapassam fronteiras das soberanias políticas dos Estados ou, então, afetam o interesse de outros através das externalidades negativas ambientais decorrentes de atividades locais. Por envolverem interesses de diversos países, exigem o gerenciamento daquelas questões, muito mais do que a imposição da força ou a espera de que danos ambientais ocorram. Até porque, não raras vezes, em meio a esses tipos de problemas ambientais nem sempre é possível identificar o responsável.

Antes da ocorrência de danos ambientais transfronteiriços e possível acionamento da CIJ, a governança global e os regimes ambientais lidam com questões complexas, que não envolvem apenas a preocupação com o meio ambiente, como também com questões econômicas, políticas e sociais. Assim, a elaboração de regimes internacionais é uma forma de se gerenciar e proteger o meio ambiente global, conjugando interesses de países desenvolvidos e em desenvolvimento no cenário comum da governança ambiental.

4.1 Governança ambiental

Governança, como termo específico, surgiu em meados da década de 1980 quando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional empregavam o termo "boa governança" para identificar países com práticas adequadas, principalmente no campo econômico, aos quais se poderia confiar financiamentos. Havia ainda uma conotação liberal para o termo, visto que promover o desenvolvimento dos países estava intimamente ligado à ideia de suas responsabilidades em cumprir leis capazes de assegurar o "livre funcionamento do mercado, garantindo a propriedade privada e a segurança dos investimentos."[375]

Contudo, pressionado pela opinião pública, o Banco Mundial, durante a década de 1990, passou a se comprometer também com a busca do desenvolvimento sustentável, adotando medidas ambientais como requisitos para conceder financiamentos aos Estados.[376]A definição de governança global foi descrita pela Comissão sobre Governança Global, em 1994, elaborada por vinte e oito especialistas nomeados pela ONU que, embora não seja um órgão oficial desta organização, dispôs:

---

[374] Ibidem.
[375] GONÇALVES, Alcindo. Op. cit., pp.40-45 e p.40.
[376] Ibidem.

> "Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam contra os interesses das pessoas e instituições. (...) No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência.[377]

Dessa definição Alcindo Gonçalves abstrai três aspectos da governança: a) o caráter instrumental, em razão de ser um meio e um processo na busca de resultados eficazes; b) a participação de outros atores nos processos de decisão, não apenas os Estados e organizações intergovernamentais; c) a busca de acordos baseados no consenso,e não na coerção e na obrigação de cumprir,[378] aos quais soma-se ainda a dimensão institucional, necessária para a efetividade das ações da governança global.

Thomas G. Weiss entende por governança global o conjunto de normas, leis, políticas e instituições que regulam as relações transfronteiriças entre os Estados, seus cidadãos e suas próprias culturas, além das ONGs e das Organizações Internacionais (OIs). Mediar todos esses atores e assimilar todas as diferenças existentes entre eles é tarefa da governança, cujo objetivo está em prevenir e estabilizar os desafios transfronteiriços, que estão além da capacidade de um único Estado.[379]

Governança, para Oran Young, centra-se em esforços que orientam as sociedades ou grupos sociais para afastar resultados indesejáveis a fim de buscar resultados socialmente desejáveis.[380] Vale ressaltar que o sistema de governança pode ter características específicas quando se baseia nos tipos de atores envolvidos. É o caso da governança dentro das corporações de negócios, quando estas criam padrões de comportamento próprios e outros compromissos voluntários, estabelecendo princípios quanto às condutas que as empresas

---

[377] COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. "Nossa comunidade global". Relatório da Comissão sobre governança global. *Relatório*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p.2.
[378] GONÇALVES, Alcindo Fernandes. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011, p.53.
[379] WEISS, Thomas G. Op. cit., p.1-2.
[380] DELMAS, Magali A.; YOUNG, Oran R. "Introduction: new perspective on governance for sustainable development". In: DELMAS, Magali A.; YOUNG, Oran R (ed.) *Governance for the environment. New perspectives*. Cambridge University Press, 2009, p.6.

devem adotar.[381] Entretanto, nesse trabalho, o sistema de governança está centrado na questão ambiental e no envolvimento, especialmente dos atores estatais, das ONGs e dos organismos intergovernamentais.

A partir dessa breve exposição do conceito de governança pode-se notar que ele não forma sinonímia com a ideia de governo. Maria Carmem Lemos e Arun Agrawal ressaltam que, para os cientistas políticos, governo está relacionado com tomadas de decisões formais em diversos níveis, sejam eles nacional, estaduais ou locais; enquanto governança refere-se a ações dos Estados em conjunto com outros atores e outros mecanismos.[382]

Os novos atores, atuando em conjunto com os Estados, são as ONGs e o mercado, segundo Maria Carmem Lemos e Arun Agrawal. Os atores da sociedade civil, representados pelas ONGs, conferem uma aura de legitimidade a essa parceria e ainda pode ter a capacidade de dar maior flexibilidade quanto às definições de objetivos e estratégias. Os atores do mercado, por sua vez, têm a capacidade de levantar recursos e criar meios e instrumentos eficientes para combater os problemas ambientais globais. Por fim, o papel do Estado e de suas agências dentro do cenário da governança depende de sua capacidade de atuar com maior autoridade e assertividade. Enfim, a atuação conjunta e, ao mesmo tempo, distinta desses atores pode ser a alavanca necessária para se tratar dos problemas ambientais de forma efetiva.[383]

Os novos desafios globais originaram o cenário de interdependência, que é uma das características do Direito Ambiental Internacional, quando o comportamento de um Estado reflete nos interesses de outro. Nesse sentido, a governança significa que as atitudes políticas, econômicas, sociais e ambientais, ainda que tomadas no âmbito das fronteiras nacionais, podem extrapolar tais limites e alcançar os interesses de outros Estados, o que exige a prática da coordenação e cooperação,[384] afinal, como disse Thomas G. Weiss, as soluções não podem ser encontradas apenas por um Estado[385].

É fato que os problemas ambientais são globais, desconhecem fronteiras. As ações ou omissões sob a soberania de um Estado produzem efeitos sob a soberania de outros. A interdependência entre os países no que tange às questões ambientais é visível e a busca da solução para esse problema comum exige a cooperação entre eles através dos mecanismos da

---

[381] KING, Andrew; TOFFEL, Michael W. "Self-regulatory institutions for solving environmental problems: perspectives and contributions from the management literature".In: Ibidem, pp.98-115.
[382] LEMOS, Maria Carmem; AGRAWAL, Arun. "Environmental governance and political science". In: Ibidem, p.71.
[383] Ibidem, p.96.
[384] GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Op. cit., p.47.
[385] WEISS, Thomas G. Op. cit., p.2.

governança global, envolvendo a participação ampliada de outros atores. Além disso, os problemas ambientais, por serem complexos, exigem a participação da "comunidade epistêmica" na elaboração de relatórios, estudos, monitoramento, tornando-se impossível a abordagem desses problemas "como poluição em ambientes marinhos, chuva ácida ou mudança climática sem o concurso efetivo de pesquisadores e estudiosos das questões."[386]

Nesse sentido, governança ambiental global pode ser caracterizada como um sistema com múltiplos atores que vai além dos chamados tradicionais, como os Estados e organizações internacionais, incluindo, assim, ONGs, grupos de ativistas, redes de cientistas, associações de negócios e instituições de pesquisa política. Ao passo que os Estados ainda são os atores primários dentro deste *framework,* há um crescente número de ONGs, movimentos sociais e outros atores privados que estão transformando a característica do sistema como um todo.[387] Constata-se, assim, que da problemática ambiental global surgiram inúmeras instituições internacionais, tratados, convenções e regimes internacionais.

Beyerlin e Marauhn utilizam o termo "governança ambiental internacional" com vistas à elaboração e ao cumprimento do Direito Ambiental Internacional, caracterizando-a como

> "um processo continuo através do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e decisões cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições formais e regimes com poder para fazer cumprir, bem como arranjos informais."[388]

Oran Young, por sua vez, ao analisar governança, conjuga-a com outros dois institutos: o dos regimes e das organizações. Por governança entende-se "uma instituição especializada em fazer escolhas coletivas sobre assuntos de interesse comum para os membros de um grupo social distinto." Por regime compreende-se "um sistema de governança destinado a lidar com um conjunto mais limitado de questões ou uma única área temática". Organizações, ao contrário, "são entidades materiais que possuem orçamento, pessoal, escritórios, equipamento e personalidade jurídica." Dessa análise, tem-se que as organizações não apenas são importantes para o estabelecimento de muitos sistemas de governança mas,

---

[386] GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Op. cit., p.86.

[387] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. *International environmental law*. United Kingdom by Hart Publishing Ltda., Oxford, 2011, p.244.

[388] Ibidem, pp. 243-244. No original: "to process and systems that make an organization or a society work." E por governança global, "a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements."

também, assumem importância para se gerenciar ou administrar o dia a dia de muitos daqueles sistemas.[389]

Um dos principais objetivos da governança ambiental internacional é "permitir que a cooperação e o consenso sejam alcançados na negociação para resolver grandes problemas ambientais, com participação cada vez mais ampliada." Para tanto, Alcindo Gonçalves aponta algumas etapas na constituição de uma governança ambiental global satisfatória.[390] Nas primeiras etapas, segundo o autor, faz-se necessário conhecer os problemas ambientais em toda sua extensão e natureza, bem como quais prejuízos sociais, econômicos, ambientais e humanos ocorrerão com seu não enfrentamento. Em seguida, há a elaboração de diagnósticos e estudos técnicos que são capazes de orientar o planejamento de soluções e custos envolvidos. A problemática ambiental alcança, não raras vezes, interesses distintos, sejamos da sociedade civil, sejam os da sociedade empresarial, sejam os de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e isso exige a participação de todos os atores no processo da governança ambiental global em busca de soluções consensuais, deliberadas por cooperação entre todos.[391] Assim, a essência da governança ambiental global está na busca de "uma estratégia para a solução dos problemas ambientais", assumindo "o caráter de meio e processo à disposição para o enfrentamento dessas questões", fundamentando-se "na busca do consenso e da cooperação, articulando os diferentes atores envolvidos (...)."[392]

Enfim, a governança ambiental é o cenário onde o Direito Ambiental Internacional melhor desempenha seu papel. É ele quem permite a participação de atores que não são apenas os Estados, mas também organizações não governamentais representando os interesses da sociedade, que, não raras vezes, diferem dos interesses daqueles. Também participam OIs, sociedade civil, empresários e cientistas. Além disso, o cenário da governança ainda permite, com mais facilidade, a busca do consenso e da cooperação entre os Estados a fim de se alcançar, como objetivo final, a realização do desenvolvimento sustentável. Como nessas negociações estão presentes outros atores, os países evitam passar pelo constrangimento de não assumir obrigações ambientais globais.

Por fim, conclui-se que no ambiente da governança ambiental internacional não há procedimentos formais e rígidos. Ao contrário, é seu caráter de informalidade que permite a

---

[389] YOUNG, Oran R. Op. cit., p.26 e 29. No original: "an institution that specializes in making collective choices on matters of common concern to the members of a distinct social group." Nos Regimes, tratar-se-ia de "a governance system intended to deal with a more limited set of issues or a single issue area". Já as Organizações, ao contrário, seriam "material entities possessing budgets, personnel, offices, equipment, and legal personality."
[390] GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Op. cit., p.89.
[391] Ibidem, p.89-90.
[392] Ibidem, p.108.

participação de todos aqueles atores e o exercício do direito à voz a todos eles. Como resultado dessa governança ambiental tem-se, via de regra, a elaboração de declarações e convenções-quadro. Elas visam traduzir a comunhão dos interesses dos atores que participaram das discussões, que a rigor devem ser pautadas pelo interesse comum da humanidade.

4.1.1 Novos atores

Os Estados são os mais importantes atores no Direito Internacional público. Entretanto, com as mudanças ocorridas no sistema legal internacional, principalmente a partir da segunda metade do século XX, o papel deles mudou no novo cenário apresentado pelo Direito Ambiental Internacional.[393]Até o início da década de 1970 os Estados podiam ser considerados os principais e, talvez, os únicos atores no Direito Internacional. Eles eram os atores que elaboravam e garantiam o respeito às poucas regras existentes àquela época. Contudo, alguns regimes ambientais internacionais já tinham se estabelecido tratando da progressiva institucionalização do Direito Ambiental Internacional e, com isso, também se deu importância a novos tipos de atores internacionais, as chamadas organizações internacionais[394] e as organizações não governamentais.

A participação da sociedade civil nas questões ambientais[395], especialmente as organizações não governamentais (ONGs), ganhou forma com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, ocasião em que o tema envolvendo meio ambiente foi alçado no cenário internacional como uma questão de interesse comum da humanidade.

Nessas esferas de governança ambiental, visíveis nas conferências mundiais sobre meio ambiente, percebeu-se uma mudança no conceito clássico do "contrato social"[396]. De

---

[393] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.245.
[394] Ibidem.
[395] Entende-se por sociedade civil tanto pessoas como instituições ou organizações que têm o mesmo propósito com relação a ideias, ações e demandas. (GEMMILL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. "The role of NGOs and civil society in global environmental governance", p.3. Disponível em <http://www.env-net.org/wp-content/uploads/2013/09/gemmill.pdf>. Acesso em 10.06.2015.)
[396] Teoria defendida pelo filósofo Jean-Jacques Rousseau. Nesse contrato, considerado hipotético e não fato histórico, encontra-se a origem do Estado. Os indivíduos abrem mão da liberdade absoluta para se submeterem ao poder do soberano, que tem a obrigação de protegê-los e defendê-los das ameaças externas. Com isso, "a partir do momento em que essa multidão assim está reunida num corpo não se pode ofender um dos membros sem danar o corpo e ainda menos ofender o corpo sem que os membros o ressintam. O dever e o interesse obrigam pois as duas partes contratantes a mutuamente se coadjuvarem, e os mesmos homens devem esmerar-se

acordo com Eduardo Felipe Matias, o poder e a soberania estatais estão diluindo, dando espaço a novos atores e originando um novo paradigma, o da "sociedade global", em que "os Estados limitam ou transferem parte de seu poder em benefício de outros atores ou instituições, alterando profundamente o modelo do Estado soberano."[397] É claro que os Estados ainda são os atores principais dentro do sistema de Direito Internacional, isso porque os tratados são ratificados e adotados por eles. Entretanto, o papel deles como autores do Direito tem mudado ao longo do tempo. Assim, se é verdade que a decisão sobre o processo de elaboração das leis ainda lhes pertence, sua importância nesse processo tem deixado de ser absoluta. Muitos MEAs têm sido elaborados sob os auspícios de organizações internacionais, e a participação das ONGs nas conferências ambientais internacionais tem influenciado substancialmente seu conteúdo.[398]

Uma vez que os novos acordos ambientais internacionais têm como objetivo o interesse comum da humanidade, não apenas o interesse dos Estados, a presença e participação das ONGs ambientais no cenário internacional é de suma importância, pois atuam como representantes da sociedade, até então sem direito a voz nesse palco. Além disso, as ONGs têm papel essencial na formação da consciência global, no enfrentamento dos problemas comuns da humanidade e, mais que isso, têm poder de pressão sobre os Estados. Isso porque a capacidade técnica e o emprego dos recursos tecnológicos fortalecem o poder delas no cenário da governança ambiental, ao espalharem mensagens para as mídias e pressionarem os governos sobre assuntos como a tragédia da exploração desenfreada do meio ambiente. Diante desse poder, Eduardo Felipe Matias entende que "as ONGs estariam adquirindo a capacidade de participar, direta ou indiretamente, na chamada "governança global".[399]

A participação da sociedade civil dentro do cenário da governança global tem sido promovida como uma forma de maior discussão de temas de interesse comum da humanidade. Desde a Conferência do Rio/92, os Estados reconheceram que, para alcançar o desejado desenvolvimento sustentável, a participação ativa dela seria essencial. A Agenda 21 formalizou nove setores da sociedade civil como principais canais através dos quais estaria facilitada a maior participação nas atividades das Nações Unidas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Aqueles setores são formalmente chamados de "Grupos

---

em obter todas as vantagens que dessa dupla relação dependem." ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p.33.

[397] MATIAS, Eduardo Felipe P. Op. cit., pp.454-455.

[398] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.247.

[399] MATIAS, Eduardo Felipe P. Op. cit., p.446 e p.451.

Maiores", sendo eles: mulheres; crianças e jovens; populações indígenas; organizações não governamentais; autoridades locais; trabalhadores e sindicatos; empresas e indústria; comunidade cientifica e tecnológica; agricultores.[400]

Com isso, a Agenda 21 declarou a necessidade de novas formas de participação, em especial, a das ONGs:

> "O sistema das Nações Unidas, incluindo finanças e agências de desenvolvimento, bem como todas as organizações e foros intergovernamentais e fóruns,devem, mediante consulta a organizações não governamentais, (a) supervisionar e produzir relatórios sobre as formas de se melhorar os procedimentos e mecanismos existentes por meio do qual as organizações não-governamentais contribuem para a formulação de políticas, tomada de decisões, implementação e avaliação no plano de organismos individuais, nas discussões entre instituições e nas conferências das Nações Unidas."[401]

E a definição de ONG pode ser assim descrita:

> "Uma organização não governamental é uma organização permanente de indivíduos ou grupos de indivíduos qualificados em domínios relevantes e operando de forma independente de qualquer influência governamental. As ONGs podem derivar de financiamento governamental e podem ter funcionários do governo como membros, desde que tais financiamentos ou filiações não limitem a capacidade de as organizações expressarem seus pontos de vista de forma independente."[402]

---

[400] "About major groups and other stakeholders". Sustainable development. Knowledge platform. Stakeholders engagement. O artigo está disponível para acesso ao público geral no endereço eletrônico <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>. Acesso em 10.06.2015.

[401] United Nations Sustainable Development. United Nations conference on environment & development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. Agenda 21, Chapter 27.9 (a) Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.Acessoem 10.06.2015. No original: "The United Nations system, including international finance and development agencies, and all intergovernmental organizations and forums should, in consultation with non-governmental organizations take measures to (a) Review and report on ways of enhancing existing procedures and mechanisms by which non-governmental organizations contribute to policy design, decision-making, implementation and evaluation at the individual agency level, in inter-agency discussions and in United Nations conferences."

[402] OBERTHÜR, Sebastian; MÜLLER, Sebastian; BUCK, Matthias; PFAHL, Stefanie; TARASOFSKY, Richard G. "Participation of non-governmental organization in international environmental governance: legal basis and practical experience",junho 2002, p.31. O relatório está disponível em <http://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2009/report_ngos_en.pdf>. Acesso feito em 28.03.2015. No original: "A non-governmental organisation is a permanent organisation of individuals or groups of individuals qualified in relevant fields and operating independently from government influence. NGOs may derive funding from governments and may have governments and government officials as members provided that such funding or membership does not limit the organisation´s ability to express its views independently."

Importantes MEAs trazem em seus dispositivos o envolvimento de ONGs na tomada de políticas das convenções-quadro[403]. As ONGs ainda podem participar como observadores nas COPs.[404] A presença delas nesses regimes ambientais é possível porque se sustenta que aliam o conhecimento técnico com a informação e o apoio popular.[405] Esse cenário em que os próprios Estados passaram a permitir a participação de ONGs nas negociações dos acordos ambientais, retrata a importância de atores não estatais também serem incluídos nas

[403] Art. 6º, para 4 (j) da Convenção de Viena: "A Conferência das Partes manterá sob constante revisão a implementação da presente Convenção e, além disso, deverá: (j) Buscar, onde couber, os serviços de organismos internacionais competentes e comitês científicos, particularmente a Organização Meteorológica Mundial e a Organização Mundial da Saúde, assim como o Comitê Coordenador sobre a Camada de Ozônio em assuntos ligados à pesquisa científica, observações sistemáticas e outras atividades apropriadas aos objetivos dessa Convenção, bem como utilizar, da maneira adequada, as informações obtidas desses organismos e comitês;" Art. 4º, para 1 (i) da Convenção das Mudanças Climáticas: "Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicas, nacionais e regionais, devem: (i) promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não governamentais;" Art. 7º, para 2 (l) da Convenção das Mudanças Climáticas: "Como órgão supremo desta Convenção, a Conferência das Partes manterá regularmente sob exame a implementação desta Convenção e de quaisquer de seus instrumentos jurídicos que a Conferência das Partes possa adotar, além de tomar, conforme seu mandato, as decisões necessárias para promover a efetiva implementação desta Convenção. Para tal fim, deve: (l) solicitar e utilizar, conforme o caso, os serviços e a cooperação de organizações internacionais e de organismos intergovernamentais e não governamentais competentes, bem como as informações por elas fornecidas;" Art. 13, para 4 (i) do Protocolo de Kioto: "A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve manter a implementação deste Protocolo sob revisão periódica e tomar, dentro de seu mandato, as decisões necessárias para promover a sua implementação efetiva. Deve executar as funções a ela atribuídas por este Protocolo e deve: (i) Buscar e utilizar, conforme o caso, os serviços e a cooperação de organizações internacionais e de organismos intergovernamentais e não governamentais competentes, bem como as informações por elas fornecidas;"

[404] Art. 6º, para 5 da Convenção de Viena: "As Nações Unidas, suas agências especializadas e a Agência internacional de Energia, assim como qualquer Estado que não seja Parte desta Convenção, podem ser representados por observadores em reuniões da Conferência das Partes. Qualquer organismo ou agência seja nacional ou internacional, governamental ou não governamental, desde que qualificado em áreas relacionadas com proteção à camada de ozônio, e que tenha informado o secretariado de seu desejo de ser representado como observador numa reunião da Conferência das Partes, pode ser admitido à mesma, a não ser que pelo menos um terço das Partes presentes a isso objetem. A admissão e participação de observadores estarão sujeitas às normas de procedimento adotadas pela Conferência das Partes." Art. 11, para 5 do Protocolo de Montreal: "As Nações Unidas, suas agências especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), bem como qualquer Estado que não seja Parte neste Protocolo, poderão ser representados nas reuniões das Partes, na qualidade de observadores. Qualquer órgão ou agência, seja nacional ou internacional, governamental ou não governamental, qualificado nas áreas relacionadas com a proteção da camada de ozônio, que tenha informado o Secretariado de seu desejo de ser representado numa reunião das Partes, na qualidade de observador, poderá ser aceito como tal, a não ser que a isso objete pelo menos um terço das Partes presentes. A admissão e participação de observadores será sujeita às normas de procedimento adotadas pelas Partes." Art. 7º, para 6 da Convenção das Mudanças Climáticas: "As Nações Unidas, seus organismos especializados e a Agência Internacional de Energia Atômica, bem como qualquer Estado-Membro ou observador junto às mesmas que não seja Parte desta Convenção podem se fazer representar como observadores nas sessões da Conferência das Partes. Qualquer outro órgão ou organismo, nacional ou internacional, governamental ou não governamental, competente em assuntos abrangidos por esta Convenção, que informe ao Secretariado do seu desejo de se fazer representar como observador numa sessão da Conferência das Partes pode ser admitido, a menos que um terço das Partes apresente objeção. A admissão e participação de observadores deve se sujeitar às regras de procedimento adotadas pela Conferência das Partes." E art. 13, para 8 do Protocolo de Kioto.

[405] MATIAS, Eduardo Felipe P. Op. cit., p.452.

discussões de temas que envolvem o interesse de todos, inclusive das futuras gerações. Está-se diante de um novo cenário jurídico-político-institucional.

O setor privado, que está se organizando através de associações empresariais, também tem buscado participar das negociações ambientais no âmbito internacional.[406] Seu acesso nas discussões ambientais globais é importante não apenas porque envolve questões econômicas, que também devem ser consideradas quando se trata de temas ambientais, mas, principalmente, porque o conhecimento e a inovação tecnológica vêm dele, de importância vital para a transição para uma economia verde. Apenas a título de exemplo, foram as empresas que contribuíram consideravelmente para o sucesso do regime da proteção da camada de ozônio ao desenvolver produtos capazes de substituir os CFC's com menor impacto ambiental.

Percebe-se que a atuação das ONGs no cenário internacional tem crescido principalmente através de *lobbies* e participação nos regimes ambientais internacionais, apresentando preocupações da sociedade civil nas discussões político-internacionais. É nas COPs que a participação dessas organizações mais se sobressaem, porque elas não só observam como os grupos de negociadores exercem pressão e estabelecem uma rede de comunicação com a imprensa, condicionada à elaboração de boletins diários.[407]

Ao lado das ONGs, ainda há que se comentar a respeito das organizações internacionais (OIs), reconhecidas pelo Direito Internacional. Normalmente elas são construídas pelos Estados, baseiam-se em tratados, atuam dentro de um órgão e têm personalidade jurídica próprias.[408]As OIs têm estrutura institucional composta por uma Assembleia, um Conselho e um Secretariado. A ONU é o exemplo mais clássico. Foi criada em 1945 com abrangência universal. A Carta de São Francisco estabelece seus objetivos, consistindo em: i) manutenção da paz e da segurança internacional; ii) promoção de relações amistosas entre os Estados; iii) cooperação internacional para questões econômicas, sociais, culturais e humanitárias; iv) auxílio no desenvolvimento de ações harmoniosas para a obtenção desses objetivos comuns.[409]

---

[406] LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. "Governança ambiental global: atores e cenários". Esse artigo est em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300014>. Acesso 17.12.2014.

[407]Mudanças climáticas. Informações e reflexões para um jornalismo contextualizado. ONGs no jogo global. Esse artigo está disponível em <http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/ongs-no-jogo-global?page=0,0>. Acesso em 27.12.2014.

[408] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.249.

[409] JUBILUT, Liliana Lyra; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos Op. cit, p.70 e p.72. Ver ainda, Capítulo I, Propósitos e Princípios da Carta de São Francisco. In: "Decreto n. 19.841", 22 de outubro de 1945. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. *Decreto*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 24.08.2015.

Como resultado fático da Conferência de Estocolmo foi criado, no plano institucional, o Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA). Essa instituição conta com um conselho de administração e um secretariado, é financiada pela própria ONU e por um fundo para o meio ambiente que conta com contribuições voluntárias cuja finalidade é financiar projetos ambientais de interesse geral. O PNUMA tem como principal missão dar orientação executiva e atua como catalisador de financiamentos de programas de cooperação internacionais ambientais.[410] O PNUMA ainda coordena esforços no sentido de relatar o estado do meio ambiente e as situações graves de ameaças ambientais que exigem respostas e ações diretas. Para tanto,é de sua incumbência preparar uma série de relatórios a respeito das Perspectivas Ambientais Globais (*Global Environmental Outlook* – GEO). Os relatórios examinam o estado da atmosfera, da água, da terra e da biodiversidade.[411]

Outro órgão de relevância dentro da governança ambiental internacional é a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development* – CSD), instituída pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1992. Sua função é reavaliar o progresso de implementação da Agenda 21 e a Declaração do Rio sobre Meio ambiente e Desenvolvimento. Além disso, deve apresentar diretrizes políticas para dar sequência ao Plano de Johannesburgo de Implementação nos níveis locais, nacionais, regionais e internacionais. As sessões dos encontros anuais são abertas à participação de atores governamentais e não governamentais.[412] Entretanto, na Conferência Rio+20 ficou decidido que aquela Comissão seria substituída por um Fórum Político de Alto Nível.[413] Na 68ª sessão

---

[410] RUIZ, José Juste. Op. cit., p.20.

[411] SOROOS, Marvin S. "Global institutions and the environmental: an evolutionary perspective". In: AXELROD, Regina S., VANDEVEER, Stacy D., DOWNIE, David Leonard (ed.). Op. cit., p.24-47 e p.33.

[412] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.251-252.

[413] 84. Decidimos estabelecer um fórum político de alto nível, com base nos pontos fortes, nas experiências, recursos e modalidades de participação inclusiva da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável, para substituir posteriormente essa Comissão. O fórum político de alto nível acompanhará as atividades do desenvolvimento sustentável, evitando, de forma racional, a sobreposição das estruturas, organismos e entidades existentes. 85. O fórum de alto nível pode: a) Exercer uma ação de mobilização, dar orientação e recomendações para o desenvolvimento sustentável; 18 b) Promover a integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável de uma forma holística e interssetorial em todos os níveis; c) Criar uma plataforma dinâmica, propícia ao diálogo regular, ao balanço e à definição de programas para promover o desenvolvimento sustentável; d) Ter um programa focado, dinâmico e orientado para a ação, assegurando a devida consideração dos desafios novos e emergentes do desenvolvimento sustentável; e) Acompanhar e analisar os progressos alcançados na implementação dos compromissos firmados na Agenda 21, no Plano de Implementação de Joannesburgo, no Programa de Ação de Barbados, na Estratégia das Ilhas Maurício e no documento resultante da presente Conferência e, quando apropriado, nos resultados relevantes de outras cúpulas da ONU, incluindo o documento resultante da IV Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos, bem como seus respectivos meios de implementação; f) Incentivar a participação de alto nível de todo o sistema de organismos, fundos e programas da ONU e convidar a participar, conforme o caso, outras instituições financeiras e comerciais multilaterais pertinentes e órgãos convencionais, respeitando seus respectivos mandatos e de acordo com as regras e disposições pertinentes da ONU; g) Melhorar a cooperação e coordenação dentro do sistema das Nações Unidas para os programas de desenvolvimento sustentável e políticas; h) Promover a transparência e a

da Assembleia Geral das Nações Unidas, período de sessões de 2015, em reunião ministerial do Fórum Político de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Sustentável, celebrado sob os auspícios do Conselho Econômico e Social, ficou decidido o comprometimento de estabelecer uma agenda de desenvolvimento pós-2015.[414]

Assim, instituições baseadas em tratados têm se tornado, de acordo com Beyerlin e Marauhn, a terceira instituição legal da governança ambiental internacional. Elas estão ao lado dos Estados e das ONG´s, figurando como atores nas Conferências ou Encontro das Partes (COPs ou MOPs),contribuindo efetivamente para o desenvolvimento da governança ambiental internacional.[415]

Instituições baseadas sobre acordos de cooperação entre organizações internacionais, de acordo com Beyerlin e Marauhn, são ainda uma característica inovadora da governança internacional. É o caso do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (*Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC), que foi estabelecido em 1989 como um acordo entre PNUMA e a Organização Mundial de Meteorologia (*World Meteorological Organization* – WMO). Trata-se de um órgão intergovernamental com um mandato científico para avaliar o atual estado das mudanças climáticas e suas potenciais consequências ambientais e socioeconômicas.[416]

O IPCC[417] é considerado como uma comunidade epistêmica formalmente constituída, que influencia a criação de políticas internacionais ambientais, principalmente no que diz

---

aplicação através de um maior reforço do papel consultivo e participativo de grandes grupos e outros intervenientes relevantes no nível internacional, a fim de melhor fazer uso de seus conhecimentos, mantendo o caráter intergovernamental das discussões; i) Promover a partilha das melhores práticas e experiências relacionadas com a implementação do desenvolvimento sustentável e, numa base voluntária, facilitar a partilha de experiências, incluindo sucessos, desafios e lições aprendidas; j) Promover uma coerência e coordenação das políticas de desenvolvimento sustentável em todo o sistema; k) Fortalecer as interfaces entre ciência e política através da análise de documentação, reunindo informações e avaliações dispersas, incluindo sob a forma de um relatório global de desenvolvimento sustentável, com base na avaliação existentes; l) Melhorar a tomada de decisão em todos níveis baseada em evidências e contribuir para fortalecer os esforços de capacitação para coleta e análise de dados em países em desenvolvimento. In: "Declaração final da conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio+20)". O futuro que queremos. O documento pesquisado pela autora está disponível para consulta pública no endereço eletrônico <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/2012_Declaracao_Rio.pdf>. Acesso em 24.08.2015.

[414] "Periodo de sesiones de 2015". Naciones Unidas. Consejo economico y social. 21 de Julio de 2014 a 22 de Julio de 2015. O documento pesquisado pela autora disponível para consulta no endereço eletrônico<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2015/L.19&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em 24.08.2015.

[415] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p. 252.

[416] Ibidem, p. 252.

[417] Esse Painel é dividido em grupos de trabalho. O Primeiro (*Working Group I* – WGI) analisa datas históricas referentes às mudanças climáticas. O Segundo (WGII) examina os impactos, já observados, das mudanças climáticas sobre o sistema natural e humano, bem como previsões a respeito de possíveis consequências para as próximas décadas e como isso pode afetar a população. Por fim, o Terceiro Grupo de Trabalho (WGII) tem a função de avaliar as opções políticas que poderiam ser adotadas visando mitigar as mudanças climáticas,

respeito à satisfação dos tomadores de decisões que precisam de informações que, no que diz respeito ao meio ambiente, frequentemente são incertas. Dentro da estrutura da governança ambiental internacional, a comunidade epistêmica possui conhecimento técnico e especializado, contribuindo assim para que os tomadores de decisões tenham dados confiáveis no momento de conduzir e fortalecer os regimes ambientais.[418]

Há, também, o Fundo Ambiental Global (*Global Environment Facility* – GEF) que é uma instituição financeira internacional, configurada como uma relação global entre Estados, organizações internacionais, ONGs e o setor privado. O GEF dispõe de recursos financeiros doados pelos países para projetos em seis áreas principais: biodiversidade, mudança climática, águas internacionais, degradação da terra, camada de ozônio e poluentes orgânicos persistentes. Esse fundo também atua como um mecanismo financeiro de diversos MEAs, tais como a Convenção-Quadro da Mudança Climática e a Convenção sobre Biodiversidade (CBD).[419]

A participação dos países nas organizações internacionais é outro fator que limita suas soberanias, pois o poder que elas têm não pertence ao Estado considerado individualmente; ele é exercido de forma coletiva ou por órgãos de caráter supranacional. Em outras palavras, os Estados cedem poderes que antes exerciam individual e soberanamente. Nas considerações de Eduardo Felipe Matias, os Estados têm esse comportamento porque isso lhes traz benefícios, como o aumento da efetividade em tratar de determinados assuntos. Aumento esse que decorreria, não de um acréscimo de seus poderes estatais, mas da "formação de um novo poder compartilhado", que surgiria toda vez que "os Estados entendessem que seria apropriado abrir mão de parte de sua soberania a fim de alcançar resultados positivos na implementação de determinadas políticas."[420]

Conclui-se, assim, que no cenário da governança ambiental internacional diversos atores atuam, os Estados cedem lugar às ONGs, a outras OIs e a Instituições para que elas também participem das discussões que envolvem as questões ambientais globais. Esse cenário descentralizado e informal é que sugere a ideia de uma "governança sem governo", em que "a autoridade estaria cada vez mais sendo transferida de entidades territoriais para entidades não territoriais."[421]

---

estabelecendo níveis admissíveis de emissões de gases de efeito-estufa sem comprometer outras prioridades tal como o crescimento econômico. SOROOS, Marvin S. "Global institutions and the environmental: an evolutionary perspective". In: AXELROD, Regina S., VANDEVEER, Stacy D., DOWNIE, Op. cit., p.36.

[418] NEIL, Craik. Op. cit., p.15.

[419] BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit., p.252.

[420] MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. Op. cit., p.436.

[421] Ibidem.

Assim, tem-se mais uma característica do Direito Ambiental Internacional: a participação daqueles atores não estatais no cenário da governança. Além disso, como resultados das discussões e negociações entre todos os atores, pautados pela busca do consenso e da cooperação entre eles, tem-se a elaboração de regimes jurídicos ambientais.

4.2 Regimes jurídicos ambientais

Regimes podem ser compreendidos, conforme disserta Stephen Krasner, como "princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomadas de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores."[422] Os estudos e as discussões a respeito dos regimes internacionais pertencem à ciência das relações internacionais, como uma forma de ditar comportamentos aos Estados com o objetivo de alcançar objetivos comuns,[423] assim, regimes e comportamentos estão intimamente ligados.[424] Regimes internacionais tratam de assuntos específicos de maneira informal, permitindo assim a participação de outros atores que não apenas os Estados.

As conferências ambientais mundiais são pontes constitutivas dos regimes por tratarem de assuntos específicos e por incentivarem a participação de novos atores além dos Estados. Nesse cenário da governança, busca-se o consenso para o enfrentamento dos complexos problemas ambientais transfronteiriços. Assim, os regimes servem como uma conexão entre os interesses e poderes soberanos e os interesses comuns da humanidade. Eles precisam lidar com questões complexas e problemas globais para o alcance de comportamentos e resultados satisfatórios a todos os envolvidos.[425] Por outro lado, quando os regimes internacionais dão origem a convenções-quadro e protocolos que, por sua vez, preveem uma arquitetura organizacional e mecanismos de controle de controvérsias, têm-se regimes jurídicos internacionais. Dessa forma, alguns regimes internacionais podem estabelecer uma moldura (*framework*) jurídica específica, visando coordenar ações internacionais voltadas a problemas específicos, e um mecanismo permanente com o objetivo

---

[422] KRASNER, Stephen D. "Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes". In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.20, n.42, p.93-110, jun.2012, p.94.
[423] BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. "Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 47(2): 100-130, 2004, p.110. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a04.pdf>. Acesso em 24.08.2015.
[424] KRASNER, Stephen D. Op. cit., p.93.
[425] Ibidem, p.96.

de adequar aquela moldura às novas necessidades e novos desafios enfrentados pela comunidade internacional.

Em razão da sua adaptação e habilidade em buscar soluções com o avanço científico, os regimes internacionais têm sido utilizados como instrumentos adequados na abordagem dos problemas ambientais. O que faz o estudo desses regimes ser relevante, segundo Cesare Romano, é que eles combinam a elaboração de leis, a aplicação delas e a solução de controvérsias dentro do mesmo instituto. E isso explica o motivo pelo qual o procedimento de não conformidade desenvolve-se dentro da moldura dos regimes internacionais.[426]

Os novos MEAs inauguraram uma nova estrutura institucional e, com ela, novos dispositivos que permitem a observação científica e a cooperação técnica entre os Estados-Partes; a troca de informações quanto ao desempenho de cada um no cumprimento de suas obrigações; avaliações de impacto ambiental; transferência de tecnologia e assistência técnica e financeira para países em desenvolvimento; criação de fundos econômicos; monitoramento do cumprimento e execução das obrigações através de procedimentos de conformidade.[427]

Por essas razões, Cesare Romano disserta que os dispositivos de supervisão institucional, regulação e solução de controvérsias são comuns nos tratados ambientais internacionais, e seus objetivos principais não estão em culpar o Estado que descumprir suas obrigações previstas nos tratados, mas sim em ajudá-lo a cumpri-las. E ressalta, os procedimentos de não conformidade (*non-compliance procedures* – NCPs) podem ser mais eficientes na solução de controvérsias de contexto ambiental do que mecanismos de responsabilização dos Estados. Instrumentos institucionais na forma de comissões intergovernamentais, cumprimento das obrigações dos tratados pelas Partes como um meio de coordenar políticas, desenvolver o direito, supervisionar sua implementação e resolução de conflitos de interesse – todos esses procedimentos, mais flexíveis e efetivos do que as formas bilaterais clássicas de solução de controvérsias, podem ser o caminho para a necessária proteção do meio ambiente.[428]

Na prática contemporânea a respeito da responsabilidade civil ambiental dos Estados, tem sido comum evitar o apelo a órgãos judiciais ou arbitrais, em favor de métodos mais rápidos e mais adequados a essa nova temática jurídica. Assim, de acordo com Fernando Rei, os Estados têm preferido a via da conciliação, evitando longas discussões e a reprovação da

[426] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.86.
[427] LEHMEN, Alessandra. Op. cit, p.23.
[428] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.88.

comunidade internacional, que, não raras vezes, provoca prejuízos à imagem do país.[429] Dessa forma, ainda segundo Rei, uma nova responsabilidade internacional, a qual denomina-se "*soft responsability*", permite abrir um amplo campo para os procedimentos descentralizados de aplicação do Direito Internacional. Isso porque cada regime jurídico ambiental tem sua própria estrutura, seu próprio procedimento quanto à análise do cumprimento dos compromissos assumidos, bem como medidas próprias a serem aplicadas no caso de descumprimento. De modo que o fundamento da chamada "*soft responsability*" por parte dos Estados "reside na própria aceitação de uma "soft" ordem jurídica internacional e da necessidade de que os Estados observem certas regras de conduta em suas relações mútuas."[430]

Corroborando o raciocínio exposto, Faure e Lefevere chamam atenção para o fato de que, nas últimas décadas, novas abordagens para a elaboração, adoção, implementação, operação e execução de tratados ambientais internacionais têm ocorrido no esforço para melhorar a conformidade dos Estados com esses documentos[431]. É certo que cortes internacionais desempenham um importante papel em determinadas circunstâncias. Contudo, no contexto das preocupações ambientais, seja no âmbito regional ou global, sua contribuição é sobrecarregada por alguns fatores. Um deles poderia ser exemplificado no caso de uma pequena ilha sofrer danos em razão da mudança climática, já que haveria problemas em identificar o fator causalidade e quais seriam os devidos padrões de diligência. Mesmo que Estados resolvessem estabelecer um acordo para submissão da controvérsia a um órgão judicial com decisão vinculante, não é claro que a decisão contribuiria para a construção de um complexo regime que se exige para enfrentar o problema,[432] que é constante e dinâmico. Isso nos leva a concluir que não seria uma sentença judicial de uma corte internacional que solucionaria os complexos problemas ambientais globais.

A visão clássica referente aos problemas de conformidade, tendo como parâmetro a soberania dos Estados, em que eles têm total liberdade para agir sem interferência de qualquer regra ou autoridade externa, está sendo revista, juntamente com uma nova abordagem a

---

[429] REI, Fernando Cardozo Fernandes. Op. cit., pp.190-191.

[430] Ibidem, p.191 e p.193. No original: "reside en la aceptación misma de un "soft" ordem jurídico internacional y en la necesidad en que los Estados se encuentran en observar determinadas reglas de conducta en sus relaciones mútuas."

[431] FAURE, Michael; LEFEVERE, Jurgen. "Compliance with international environmental agreements". In: VIG, Norman J.; AXELROD, Regina S (ed.). "The global environment. Institutions, law and policy". Washington, D.C: A division of congressional quarterly Inc. 1999, pp.38-156 e p.138.

[432] BRUNNÉE, Jutta. "Enforcement mechanisms is international law and international environmental law". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006, pp.1-23 e p.14.

respeito da soberania. Os Estados deixaram de ser vistos como entidades soberanas absolutas e têm aceitado limitações nesses seus direitos em benefício do meio ambiente, das futuras gerações e da comunidade internacional. Para isso, eles estão se organizando em regimes, cujo desenvolvimento "pode ser colocado entre o conceito tradicional de soberania, (…), e uma ordem mundial global, colocando os Estados dentro de uma nova governança mundial"[433], objetivo que já foi citado por Felipe Matias como o de uma "sociedade global".

Essas considerações ajudam a explicar a emergência e o contínuo crescimento dos MEAs. Um dos principais propósitos desses acordos é reconhecer e facilitar a busca de respostas para os problemas comuns, construir mecanismos para elaboração de normas e assegurar a conformidade no contexto que envolve vários problemas, não só ambientais mas também sociais, regulatórios e econômicos. Isso se deve ao reconhecimento de que os Estados são causadores dos problemas e também suas vítimas.[434]

Além disso, os MEAs oferecem oportunidades de conformidade voluntárias. A ampla coleta de informações e os mecanismos de produção de relatórios, previstos nesses acordos, ajudam os Estados a se adequarem às demandas ambientais, viabilizando ações coordenadas. Ou seja, "na linha dos racionalistas, os MEAs podem ajudar os Estados a descobrirem que a ação coordenada e (voluntária) do cumprimento das exigências do regime é realmente do seu interesse."[435] Assim, os regimes jurídicos traduzidos nos MEAs revelam-se como um processo dinâmico no que tange à conformidade voluntária. Isso porque uma das características desses modernos acordos é que eles não são simplesmente tratados, mas estabelecem órgãos que facilitam a continuidade do processo de elaboração das normas. As reuniões (*Meetings*) regulares dos órgãos do plenário, tais como as Conferências das Partes (COPs), vários órgãos subsidiários e uma variedade de grupos técnicos preveem oportunidades para interligar políticas com discursos técnicos e legais. Em outras palavras, "os MEAs oferecem fóruns para interações em curso e, assim, aumentam as oportunidades para a emergência de entendimentos comuns da preocupação em pauta, bem como para a elaboração de parâmetros normativos básicos."[436]

---

[433] FAURE, Michael; LEFEVERE, Jurgen. Op. cit., p.138-156 e p.140. No original: "can be placed between the traditional concept of sovereignty, (…), and a comprehensive world order, placing the states within a new world governance."

[434] BRUNNÉE, Jutta. Op. cit., pp.1-23 e p.14.

[435] Ibidem, pp.1-23, p.14-15. No original: "in line with rationalist accounts, MEAs can help states discover that coordinated action and (voluntary) compliance with regime demands is actually in their interests."

[436] Ibidem, pp.1-23 e p.15. No original: "MEAs provide forums for ongoing interactions and thus enhance opportunities for the emergence of shared understandings of the concern at hand, as well as of basic normative parameters."

Um dos primeiros passos no processo de construção dos regimes jurídicos é o estabelecimento de instituições, tais como as COPs, e de regras para a tomada de decisões. Eles dispõem de um quadro institucional e processual através do qual obrigações são aceitas pelos Estados-Partes e são continuamente reavaliadas, melhorando-se assim a taxa de conformidade aos regimes.[437] Conforme constata Edith Brown, a velha visão de um acordo internacional que, uma vez negociado, é um imutável documento normativo vinculante entre as Partes tornou-se obsoleta. Acordos internacionais precisam ser revistos como acordos vivos, a que as Partes continuamente dão nova vida e que, reciprocamente, lhes dão também novas direções para atuarem como legisladores informais. Assim sendo, a conformidade com os regimes ambientais

> "envolve um processo dinâmico entre os governos, secretarias, organizações internacionais (incluindo as instituições financeiras internacionais), ONGs, unidades subnacionais, o setor privado e todos os agentes cujo comportamento é alvo de acordos. Os muitos atores interagem de formas complexas em padrões, que variam entre os acordos e dentro dos países."[438]

Estratégias para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados, previstas nos acordos internacionais, são diferentes para os países e diferentes em cada MEA e, segundo Edith Brown, podem ser divididas em três categorias: 1) incentivos negativos através de penalidades, sanções e retirada de privilégios para seus membros; 2) métodos de monitoramento, relatórios, visitas *in loco*, transparência das ações governamentais quanto ao cumprimento, participação de não governos, secretaria persuasiva; 3) incentivos como fundos para assistência técnica e financeira, acesso à tecnologia ou programa de capacitação.[439]

Se um Estado viola suas obrigações previstas em tratados internacionais clássicos, os meios tradicionais de diplomacia e os métodos legais de negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitragem e solução de controvérsias são invocados. Contudo, quando se trata de MEAs, aqueles métodos não são muito efetivos[440], porque o descumprimento das obrigações assumidas nem sempre é voluntário e os Estados-Partes não estão preocupados em acusar ou

---

[437] Ibidem.

[438] WEISS, Edith Brown. Op. cit., p.98-115, p.104 e p.108. No original: "involves a dynamic process between governments, secretariats, international organizations (including international financial institutions), NGOs, subnational units, the private sector, and all actors whose behavior is targeted by the agreements. The many actors interact in complex ways in patterns that vary among agreements and within countries."

[439] Ibidem, pp.98-115 e pp.108-109. No original: "although in certain instances the mere possibility of using them may offer indirect persuasion to comply."

[440] MATZ, Nele. "Financial and other incentives for complying with MEA obligations". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). Op. cit., pp.301-318 e p.305.

impor represálias àquele que descumpre. Ao contrário, buscam fortalecer o regime jurídico através do consenso e do respeito às obrigações, ainda que incentivos técnicos e financeiros precisem ser aplicados.

Além disso, mecanismos de conformidade estabelecidos para questões de não conformidade multilaterais e de não adversidade visam a condutas futuras a fim de evitar que danos ambientais transfronteiriços ocorram. A solução de controvérsias jurisdicionais, por sua vez, lida com a não conformidade de comportamentos passados, exige a comprovação de danos concretos e é, por sua natureza, bilateral e adversária, consequentemente, menos útil para buscar a contínua conformidade em regime multilateral.[441]

A respeito dos regimes jurídicos ambientais internacionais, Cesare Romano disserta que dois fatores parecem conspirar para a marginalização do papel da jurisdição internacional no estabelecimento das controvérsias ambientais transfronteiriças: o aumento institucional dos próprios regimes e o consequente surgimento dos procedimentos de não conformidade aliado à mudança no tecido da sociedade global.[442] Tomando o autor como referência a se discutir, a partir desse panorama geral a respeito do cenário da governança global e dos regimes jurídicos ambientais internacionais, serão analisadas as dinâmicas existentes dentro de duas Convenções-Quadro: o da camada de ozônio e da mudança climática.

4.2.1 Convenção-Quadro de Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal

1977 foi o ano em que se deu o reconhecimento pelo PNUMA das sérias ameaças de degradação da camada de ozônio. Estabeleceu-se assim um Comitê para tratar do assunto, com a participação de cientistas do mundo dedicados ao estudo do problema, processo que resultou em soluções científicas. Iniciou-se, assim, o regime de proteção daquela camada.Fernando Rei discorre a respeito das discussões sobre o regime de proteção da camada de ozônio antes da elaboração de um regime jurídico internacional. Segundo ele, foi em abril de 1975, durante a 3ª reunião do Conselho Diretivo do PNUMA, que teve início um programa para se enfrentar os riscos que ameaçavam aquela camada. Na ocasião foi emitido um documento com estratégias contra o problema, apresentado em janeiro de 1976. Em abril desse mesmo ano, o Conselho convocou uma conferência internacional para discutir o regime

[441] Ibidem, pp.301-318 e p.305.
[442] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.332.

da camada de ozônio. Em março de 1977, em Washington, especialistas de trinta e dois países apresentaram um "Plano Mundial de Ação sobre a Camada de Ozônio", considerado o primeiro acordo internacional sobre o tema.[443]

Naquela época, concomitantemente às discussões a respeito das agressões causadas pelas atividades humanas à camada de ozônio, a comunidade científica também estava se deparando com o problema do aquecimento global e suas consequências danosas, não só para o meio ambiente como também para a saúde do homem. Contudo, segundo narra Fernando Rei, os meios de avaliação da problemática que envolvia a agressão à camada de ozônio e a mudança climática ainda estavam sendo aperfeiçoados. Não obstante, os cientistas estavam convencidos de que havia um problema global grave.[444]Nota-se, com isso, que o regime de proteção da camada de ozônio teve grande contribuição dos estudos apresentados pelos cientistas, que, juntamente com os países, discutiram o problema e formas de solucioná-lo, ainda que de forma incipiente.

A Convenção-Quadro de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985, foi a primeira resposta dos governantes mundiais para o problema. Foi o primeiro passo para o surgimento do regime jurídico para tratar do assunto. Essa convenção no entanto não contém medidas práticas de redução das emissões de halocarbonos. Trata-se de uma "convenção-quadro" que determina às Partes estudarem, pesquisarem e relatarem os vários fatores que causam degradação da camada de ozônio. A própria convenção dispõe sobre futuros protocolos necessários para lidar com esse problema.[445]

Em 1987 adveio o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Degradam a Camada de Ozônio[446], elencando oito dessas substâncias (O*zone-depleting substances* – ODS). Contudo, diante do ceticismo de alguns países, o documento prescreveu medidas brandas para a redução de taxas de produção e consumo para as Partes que o ratificassem. Por outro lado, constam no Protocolo ajustes e emendas, variando de acordo com as avaliações científicas e

---

[443] REI, Fernando Cardozo Fernandes. Op. cit., pp.264-265.
[444] Ibidem.
[445] SARMA, K. Madhava. "Compliance with the multilateral environmental agreements to protect the ozone layer". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). Op.cit., p.25-38 e p.26.
[446] Como assevera Fernando Rei, "el PNUMA no había podido obtener en Viena el consenso para un acuerdo internacional sobre disposiciones para controlar los CFC. Pero en ella se pide a ser entonces Director Ejecutivo, Dr. Mostafa TOLBA, que convoque otra conferencia general para elaborar un protocolo sobre los CFC, de ser posible para 1987. En mayo de 1985, el Consejo Directivo crea un Comité para elaborar el protocolo (...). En septiembre de 1986 el Parlamento Europeo se manifesta sobre la necesidad de impulsar la iniciación de discusiones sobre un posible acuerdo internacional para la protección de la atmósfera. Después de muy delicadas negociaciones, el 16 de septiembre de 1987 representantes de 21 Estados y de la Comunidad Económica Europea firman el acuerdo en Montreal. Había nacido El Protocol de Montreal." REI, Fernando Cardozo Fernandes. Op. cit., pp.266-267.

tecnológicas.[447] E ele reconhece que mais de 85% das substâncias que degradam a camada de ozônio advêm dos países industrializados e que os países em desenvolvimento contribuem muito pouco para o buraco naquela camada. Também foi reconhecido que a cooperação de todos os países seria essencial para repará-la, inclusive a dos países não participantes do Protocolo.[448]

Nesse sentido, esse documento deu nova roupagem ao princípio da chamada "responsabilidade comum mas diferenciada" ao dar tratamento distinto aos países em vias de desenvolvimento. Além disso, percebeu-se que forçar os países a ratificarem ou implementarem o Protocolo não teria efeito, assim como seria em vão toda medida punitiva. Por isso, escolheu-se antes elaborar mecanismos de transferência técnica e financeira para países com dificuldade no cumprimento das obrigações. Da mesma forma, o Protocolo dispõe no art. 8º que as Partes devem examinar e aprovar procedimentos e mecanismos para apurar a não conformidade com as disposições do Protocolo e quais medidas devem ser aplicadas às Partes em caso de descumprimento.[449]

A Conferência das Partes (COP) é a maior autoridade desse regime jurídico na tomada de decisões. Tem autoridade para negociar emendas e ajustes referentes à convenção-quadro e ainda poder de decisão vinculante sobre questões relativas à sua implementação, conforme previsto no art. 6º daquele documento. A COP tem encontros a cada dois anos com representantes de todos os governos que ratificaram o Protocolo de Montreal, bem como com observadores (ONGs, organizações internacionais, Estados não-partes, grupos empresariais) que não tomam parte no processo de decisão[450], mas participam desse ambiente de governança ambiental.

Outro órgão que compõe a convenção-quadro é a Secretaria de Ozônio que trata da administração diária do regime, além de dar suporte à COP, avaliar os relatórios e dar assistência à Comissão de Implementação.[451] Há ainda, o Fundo Multilateral (*Multilateral Fund* - MLF), criado por um acordo que fez parte da Emenda e Ajuste de Londres, de 1990.

---

[447] SARMA, K. Madhava. Op.cit., p.25-38 e p.26-27.
[448] Ibidem, pp.25-38 e p.27.
[449] Ver arts. 5º, 10 e 10-A do Protocolo. In: "Protocolo de Montreal sobre as substancias que empobrecem a camada de ozônio". O documento está disponível em <http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/6262-p-Protocolo_de_%20Montreal.pdf>. Acesso em 30.08.2015.
[450] DOWNIE, David Leonard. "Global environmental policy: governance through regimes". In: AXERLROD, Regina S.; VANDEVEER, Stancy D.; DOWNIE, David Leonard (ed.).*The global environment. Institutions, law and policy*, 3ª Ed. Washington: CQPress, 2011, pp.70-91 e p.72.
[451] Conforme art. 12 do Protocolo. In: "Protocolo de Montreal sobre as substâncias que empobrecem a camada de ozônio". O documento está disponível em <http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/6262-p-Protocolo_de_%20Montreal.pdf>. Acesso em 30.08.2015.

Ele dispõe sobre assistência financeira aos países em desenvolvimento[452]. A Comissão Executiva é o órgão de decisão do Fundo Multilateral.[453]

Enfim, o regime de proteção da camada de ozônio foi discutido dentro do cenário da governança, com a participação de especialistas apresentando dados a respeito do problema e de suas causas. Após as discussões e negociações, surgiu o regime jurídico de proteção da camada de ozônio com a entrada em vigor da convenção-quadro sobre o tema e o protocolo de Montreal. A estrutura organizacional apresentada por este regime confirma que os complexos problemas ambientais globais são dinâmicos e constantes e, por isso, dependem de gerenciamento e da cooperação do maior número possível de países.

4.2.2 Convenção-Quadro sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kioto

A Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (*Framework Conventionon Climate Change* - FCCC) e o Protocolo de Kioto são outros exemplos de tentativas multilaterais voltadas para os problemas ambientais globais. A importância desses dois documentos que estabelecem o regime da mudança climática está, principalmente, nos instrumentos legais inovadores voltados para solucionar as ameaças ao meio ambiente e promover a conformidade das Partes às obrigações previstas.[454]

O desenvolvimento histórico da elaboração dessa convenção iniciou-se com a Resolução 45/212 da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1990. Nessa Resolução, a ONU reconheceu que a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade, e para seu enfrentamento os esforços deveriam ser tanto dos Estados como das organizações intergovernamentais e não governamentais, bem como de instituições científicas. Para que as discussões quanto à elaboração de uma convenção-quadro sobre o tema fossem constantes e coordenadas, foi criada uma Comissão de Negociação Intergovernamental que deveria

---

[452] "Protocolo de Montreal relativo a los sustancias que agotan la capa de ozônio". Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Segunda reunión de las Partes en el. Londres, 27 a 29 de junio de 1990. Tema 7 del Programa. O protocolo consultado está disponível para acesso no endereço eletrônico <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/02mop/MOP-2-3S.pdf>. Acesso realizado em 07.07.2015.

[453] "Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol". Disponível em <http://www.multilateralfund.org/default.aspx>. Acesso em 30.06.2015.

[454] WOLFRUM, Rudiger; FRIEDRICH, Jurgen. "The Framework convention on climate change and the Kyoto protocol". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). Op.cit., p.53-68 e p.53.

apresentar aquele documento na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente no Rio de Janeiro, em 1992.[455]

A convenção-quadro e o protocolo de Kioto formam o núcleo do regime jurídico da mudança do clima ao estabelecerem princípios, normas, regras e procedimento de tomada de decisão. Participaram das negociações não apenas os Estados, mas também diversas ONGs que atuaram como observadoras,[456] como fora recomendado pela própria ONU na Resolução 45/212.

A convenção estabelece alguns compromissos para os Estados-Partes. Em primeiro lugar dispõe que aqueles que integram o Anexo I, quais sejam, países industrializados e os países do antigo sistema comunista com economias em transição, devem elaborar políticas e criar medidas de redução da emissão de GEE aos níveis de 1990 entre os anos de 2008 a 2012. Além disso, devem dispor de recursos financeiros e de tecnologia para ajudar os países em desenvolvimento, para que também esses possam cumprir com seus compromissos. Por fim, todos os Estados-Partes devem apresentar inventários de emissões dos gases de efeito estufa e programas instituídos nos níveis nacionais para mitigar a mudança do clima.[457]

A estrutura organizacional do regime jurídico da mudança climática traz a Conferência das Partes como seu órgão supremo, cabendo a ela manter a implementação e o aperfeiçoamento do regime.[458] Muitas dessas Conferências tiveram bons resultados. Contudo, o problema da mudança climática envolve assuntos multidisciplinares, questões como política, economia, mudança de comportamento, valores das sociedades capitalistas não raras vezes são obstáculos para que a redução das emissões dos GEE ocorra de forma satisfatória.

O cenário dessas Conferências ocorre em um ambiente de governança. Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais, especialistas de diversas áreas, sociedade civil e representantes de minorias sociais, discutem e buscam a melhor cooperação entre todos.

As COPs ocorrem uma vez ao ano, mas desde 1995 até hoje não houve um acordo satisfatório quanto ao estabelecimento de cumprimento de metas para redução dos GEE. Some-se a isso o fato de a China e os EUA, maiores emissores daqueles gases[459], embora

---

[455] "A/RES/45/212". 71st plenary meeting. General Assembly. United Nations. 21 December 1990. Disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r212.htm>. Acesso em 31.08.2015.

[456] BETSILL, Michele M. "International climate change policy: toward the multilevel governance of global warming". In: AXELROD, Regina S.; VANDEVEER, Stancy D.; DOWNIE, David Leonard (ed.). Op. cit., pp.111-131 e pp.112-115.

[457] Ibidem, pp.111-131 e p.119.

[458] Artigo 7 da Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas.

[459] "Each country´s share of CO2 emissions". Union of concerned scientists. Science for a healthy planet and safer world. O documento pesquisado pela autora está disponível para acesso público no endereço eletrônico

participem do regime não ratificaram o Protocolo de Kioto. Em outras palavras, os Estados-Partes relutam em cumprir metas de redução porque isso significaria diminuir a produção econômica; como razão para tanto, alega-se que aqueles dois países continuariam com os maiores Produto Interno Bruto (PIB)[460]. Com isso, o problema da mudança climática persiste.

Não obstante a ausência da China e dos EUA no regime da mudança climática, ele está sendo, constantemente, construído. Na COP 1, realizada na cidade de Berlim em 1995, atores estatais e não estatais concluíram que os compromissos descritos na convenção eram insuficientes para se estabelecer objetivos a longo prazo. Nesse sentido, iniciou-se o processo de negociação de um protocolo, com o objetivo de se dispor sobre metas e prazos para redução das emissões dos GEE até o ano 2000.[461]

Somente na COP 3, na cidade de Kioto em 1997, foi assinado o Protocolo de Kioto, sob o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada. Para os países industrializados foram estipuladas metas específicas de redução daqueles gases, mas não foram resolvidas questões referentes à maneira como eles deveriam cumpri-las. Diversas negociações, formais e informais, ocorreram entre os anos de 1998 a 2001. Com a saída dos EUA das negociações, outros países, incluindo a União Europeia, decidiram dar continuidade ao processo de definição do Protocolo.[462] Na COP 7, realizada em Marrocos em 2001, foi firmado um acordo final conhecido como Acordo de Marrakesh. Finalmente, foram previstos compromissos, regras sobre mecanismos de flexibilidade e conformidade, além da criação de novas organizações.[463]

Os compromissos assumidos estão previstos no art. 3º do Protocolo de Kioto que dispõe que países industrializados deveriam reduzir no período de 2008 a 2012 as emissões de GEE a 5,2% referentes ao nível de 1990. Os mecanismos flexíveis permitem aos Estados-Partes escolher como poderiam cumprir seus compromissos de redução, seja com recurso ao mercado de emissões (art. 17), seja pela implementação conjunta (art. 6º), seja por mecanismos de desenvolvimento limpo (art. 12).[464]

<http://www.ucsusa.org/global_warming/science_and_impacts/science/each-countrys-share-of-co2.html#.VeRAFvlViko>. Acesso em 31.08.2015.

[460] Maiores economias do mundo (PIB em trilhões de US$ - 2013-2020 – ordem decrescente de 2014. Disponível em <http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-pesquisa/tabelas/top15pib.pdf>. Acesso em 31.08.2015.

[461] "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su primer período de sesiones, celebrado en Berlín del 28 de marzo al 7 de abril de 1995". Convención Marco sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Partes. Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf#page=4>. Acesso em 30.06.2015.

[462] "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su tercer período de sesiones, celebrado en Kyoto del 1º al 11 de diciembre de 1997". Ibidem.

[463] "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech Del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001". Ibidem.

[464] BETSILL, Michele M.P. Op. cit., pp.111-131 e p.120.

O Acordo de Marrakesh estabeleceu um conjunto de sistemas de conformidade que tomou forma em uma Comissão de Conformidade desdobrada em dois ramos: o Facilitador e o Coercitivo (*Facilitative and Enforcement Branches*). O Ramo Facilitador ajuda os Estados-Partes a cumprirem os compromissos previstos no Protocolo. O Ramo Coercitivo determina se eles estão ou não cumprindo as disposições do Protocolo. Os Estados-Partes não cumpridores dos compromissos tornam-se inelegíveis para uso daqueles mecanismos flexíveis. Aqueles que não cumprem as metas de redução das emissões dos GEE no primeiro período do compromisso devem compensar a diferença no segundo período, com uma penalidade de 30%.[465]

Ao final daquele Acordo foi discutido um aumento nos fundos do GEF, bem como a criação de três novos fundos. O Fundo Especial para Mudança do Clima (*Special Climate Change Fund*), que foi instituído para financiar atividades de adaptação, transferência de tecnologia e desenvolvimento de políticas e medidas em diversos setores. O Fundo para Países Menos Desenvolvidos (*Least-Development-Country Fund*), que visa assistir países nessa situação a preparar e implementar planos de ações nacionais, tal como requerido na convenção-quadro. Por fim, o Fundo de Adaptação (*Adaptation Fund*), que dispõe de recursos para atividades relacionadas à implementação.[466]

As Conferências pós-Marrakesh não obtiveram resultados satisfatórios quanto ao cumprimento de metas de redução dos GEE pelos Estados-Partes dentro de prazos fixos. Embora esteja bem constituído o ambiente de governança ambiental nas COPs, com as organizações, governamentais e não governamentais, os especialistas e a própria sociedade civil exigindo comprometimento dos países, o regime da mudança climática, que é seu objetivo final, ainda está em construção. A demonstração disso se deu nas COPs pós-Marrakesh, resumidas por Alcindo Gonçalves da seguinte maneira: a COP 10 (Buenos Aires, 2004) teve, como um dos seus principais resultados, a adesão da Rússia ao Protocolo de Kioto, assegurando, com isso, sua entrada em vigor em 2005. Nas COPs 11 (Montreal, 2005), 12 (Nairóbi, 2006) e 13 (Bali, 2007) as discussões centraram-se a respeito do que deveria ser acordado quando o Protocolo de Kioto expirasse em 2012. As COPs 14 (Polônia, 2008) e 15 (Copenhague, 2009) não produziram nenhum documento vinculante. Na COP 16 (Cancún, 2010) deu-se o anúncio de que Japão, Canadá e Rússia participariam da 2ª etapa do Protocolo de Kioto; contudo, na COP 17 (Durban, 2011) aqueles países divulgaram que não apresentariam metas de redução de GEE para o próximo período a ser estipulado. A União

[465] Ibidem, pp.111-131 e p.122.
[466] Ibidem.

Europeia apresentou – e foi aprovado pelos demais Estados-Partes – um acordo global para redução daqueles gases, a ser cumprido tanto pelos países desenvolvidos como aqueles em desenvolvimento. Contudo, ele só seria assinado em 2015 com entrada em vigor prevista para 2020. Na COP 18 (Doha, 2012), definiu-se a prorrogação do Protocolo de Kioto até 2020. Na COP 19 (Polônia, 2013), não houve consenso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto à redução dos GEE. Por fim, a COP 20 (Lima, 2014) produziu de fato um acordo, mas sem propostas claras e objetivas.[467]

Na próxima Conferência das Partes (COP 21) a ser realizada na cidade de Paris, em dezembro de 2015, está sendo esperado um novo acordo internacional, legalmente vinculante, a respeito das reduções dos GEE.[468] Ainda que os acordos entre os Estados-Partes quanto às metas de redução dos GEE não tenham sido cumpridos, acarretando prorrogação do prazo estabelecido no Protocolo de Kioto para o ano de 2020, por enquanto, esse é o único documento legalmente vinculante. Por outro lado, há expectativas de que a COP 21 apresente resultados mais concretos e que os Estados-Partes terminem a Conferência com compromissos sérios, estabelecidos em um novo acordo. A conclusão mais otimista é que, embora as negociações a respeito de como enfrentar os graves e complexos problemas decorrentes do aquecimento global apresentem avanços e retrocessos, há contínua discussão, não só entre os Estados-Partes, mas também com a comunidade científica e as organizações intergovernamentais e não governamentais presentes naquelas Conferências anuais. Com os estudos apresentados pelos cientistas a respeito das graves consequências das mudanças advindas do aquecimento do clima, tornam-se cada vez mais urgentes a preocupação e a necessidade em se assumir compromissos concretos, vinculantes e objetivos quanto às medidas capazes de reduzir as emissões dos GEE na atmosfera.

Enfim, tendo em mente todo o processo analisado neste Capítulo, o que se pode concluir desse novo cenário do Direito Ambiental Internacional é que a discussão dos problemas ambientais globais tem início com a criação de um ambiente de governança culminando na elaboração de regimes jurídicos a fim de gerenciá-los. Regimes jurídicos são formais, pois possuem uma arquitetura organizacional e procedimentos de conformidade que

---

[467] GONÇALVES, Alcindo. "Impasse nas negociações sobre mudança climática". In: *Política externa*, v.23, n.3, jan./fev./Marc 2015, pp.87-103 e pp.94-95.

[468] "21st Session of the Conference of the Parties and 11th Session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol – UNFCCC COP 21/ CMP 11". Sustainable development. Knowledge platform. A ata está disponível para acesso no endereço eletrônico <https://sustainabledevelopment.un.org/?page=view&nr=1359&type=13&menu=1634>. Acesso feito em 25.08.2015.

avaliam o desempenho dos países quanto ao cumprimento das obrigações assumidas. Será esse o novo aspecto do problema a se analisar no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5 – ACORDOS AMBIENTAIS MULTILATERAIS E O CONTROLE DE CONFORMIDADE

Os problemas ambientais transfronteiriços trouxeram desafios aos Estados. O enfrentamento deles não tem solução na simples elaboração de tratados internacionais pautados pela clássica disposição de obrigações que, uma vez descumpridas, ensejam o procedimento jurisdicional de solução de controvérsias. Aqueles problemas mostram-se complexos, envolvem questões econômicas, sociais, políticas e econômicas que exigem constante gerenciamento do cumprimento das obrigações e composição dos interesses, não só dos Estados mas também da comunidade internacional.

Encarando esses novos problemas globais, inaugurados pela sociedade de risco pós-moderna, os Estados tiveram que reinventar as formas de solução de controvérsias, e a criação de regimes ambientais internacionais mostrou-se muito mais dinâmica, flexível e adequada para enfrentá-los. Concluiu-se que os Estados, sozinhos, são incapazes de resolver os problemas ambientais globais, são burocráticos para tomadas de decisões e não têm conhecimentos técnico e científico suficientes, conhecimentos que não interessam apenas às esferas governamentais, mas também às ONGs, empresas, sociedade civil não organizada e Organizações Internacionais.

Ainda que o cenário da governança ambiental e a inauguração dos regimes ambientais sejam parte do gerenciamento dos problemas ambientais transfronteiriços, o desafio maior continua sendo descobrir qual a melhor forma de solucioná-los. Antes desses dois novos paradigmas internacionais, o mecanismo jurisdicional da CIJ era a via adequada para discutir descumprimento de tratados e a imposição de sanções. A partir da constatação da ineficiência desse meio para solucionar os conflitos ambientais transfronteiriços, formulou-se uma via não jurisdicional, inserida nos regimes jurídicos ambientais.

No entanto, os meios não jurisdicionais de solução de controvérsias ambientais têm outras funções que vão além da instauração de um conflito e da imposição de consequências a uma das Partes pelo não cumprimento do tratado. Os novos acordos ambientais multilaterais, que preveem o controle de conformidade dos Estados aos compromissos assumidos, visam prevenir que danos ambientais transfronteiriços ocorram, gerenciando os riscos ambientais por meio de controle e supervisão contínuos do cumprimento das obrigações.

O controle de conformidade dos Estados-Partes às obrigações assumidas nos MEAs também depende, como foi exposto no capítulo anterior, da existência de diversos órgãos que,

atuando conjuntamente, cumprem com a finalidade dos regimes internacionais de evitar danos ambientais e gerenciar os riscos que a comunidade internacional está submetida.

5.1 A emergência de um novo paradigma de cumprimento das obrigações

Os primeiros tratados ambientais internacionais, que datam do início do século XX, tutelavam não exatamente o meio ambiente como um todo e o equilíbrio do ecossistema, mas parcelas dele, desde que representassem interesse econômico para os Estados, fosse para exploração como matéria-prima, fosse como *commodity*[469]. Os primeiros acordos ambientais estavam baseados no interesse dos próprios Estados e na garantia de suas soberanias. Além disso, presumia-se que suas implementações ocorriam porque era do interesse das Partes, ou seja, o cumprimento das obrigações assumidas nos documentos internacionais decorria do princípio da reciprocidade e da responsabilidade dos Estados.[470]

Sob essa abordagem tradicional, os primeiros tratados ambientais internacionais não previam mecanismos ou procedimentos que garantissem a execução das obrigações assumidas pelos Estados. Até porque, naquele momento histórico, "os mecanismos de cumprimento eram escassos, uma vez que havia concentração do controle do cumprimento das obrigações nas mãos dos Estados", não se admitindo controle externo de suas atividades.[471]

O cumprimento ou não das obrigações assumidas pelos Estados nos tratados sempre foi assunto de constantes preocupações. Afinal, se houvesse uma decisão da CIJ quanto ao descumprimento de um acordo assumido por um Estado, em última análise, o Conselho de Segurança poderia ser acionado para fazer cumprir aquela decisão, caso ela não fosse cumprida voluntariamente pelo país vencido. É fácil perceber que uma situação como essa causaria não só problemas diplomáticos como também, econômicos e sociais.

Pela análise dos conflitos ambientais julgados pela CIJ[472], baseando-se nos princípios da soberania das Partes e no cumprimento das obrigações previstas nos tratados, não houve condenações de nenhuma das Partes em conflito,com exceção do Caso Baleias. Esse posicionamento da CIJ nos leva a concluir que a comunidade internacional não teve interesse

---

[469] Assim foi com a Convenção de 1902 sobre a Proteção das Aves Úteis à Agricultura, a Convenção de 1916 sobre a Proteção das Aves Migratórias nos EUA e Canadá, as Convenções de Washington de 7 de fevereiro e 7 de julho de 1911 sobre a Proteção das Focas, o Convênio de 1909 entre EUA e Reino Unido sobre a Proteção contra a Poluição dos Rios Transfronteiriços com o Canadá. LEHMEN, Alessandra. Op. cit., p.17.
[470] Ibidem, p.17.
[471] Ibidem.
[472] Ver Capítulo 3.

em gerar desavenças, desconfianças e conflitos diplomáticos. Além disso, a própria Corte decidiu, naqueles casos concretos, que as Partes em conflito deveriam buscar a solução amigável dentro dos tratados, evitando, assim, que houvesse um conflito mundial. Partindo da conclusão de que a comunidade internacional não tem interesse – e tampouco seria vantajoso, do ponto de vista político, social e econômico – de resolver conflitos ambientais na esfera jurídica internacional, os modernos MEAs também reconhecem que as falhas no cumprimento de compromissos ambientais são mais bem gerenciados em se evitando confrontos.

Isso leva a pensar que ambas as instâncias jurídicas são pautadas por um abordagem gerencial das contendas ambientais. A abordagem gerencial, como se sabe, ampara-se na ideia de que os Estados têm propensão em cumprir com seus compromissos. Contudo, os casos de descumprimento, muitas vezes, decorrem de problemas de capacidade, tratados ambíguos e/ou mudanças sociais e econômicas. Assim, "Descumprimento é um problema a ser resolvido, não uma ação a ser punida". E as soluções para esse problema são a transparência, formas não confrontacionais de solução de controvérsias, bem como assistência técnica e financeira.[473]

Cumpre ressaltar que as medidas de não conformidade têm desempenhado um papel mais adequado às soluções de descumprimento de acordos ambientais internacionais, oferecendo mais assistência e cooperação que as medidas de coerção ou sanção. São essas características que mais bem definem os procedimentos de não conformidade, ou seja, aqueles que vão além das áreas mais tradicionais de solução de controvérsias, distribuindo responsabilidades aos Estados. A maioria desses procedimentos permite ou até mesmo dispõe sobre a assistência técnica, financeira ou baseada no conhecimento. Alguns tratados como o Protocolo de Montreal, de 1987, e o Protocolo de Kioto, de 1997, dispõem de um fundo ou um mecanismo de financiamento para assistir Estados no cumprimento de suas obrigações.[474]

Entre os mecanismos de controle de conformidade e os meios jurisdicionais clássicos há, contudo, diferenças não só econômicas mas também, sociais e ambientais. Essas devem ser consideradas quando do estabelecimento das obrigações e das maneiras de cumpri-las, considerando-se o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada. Foi o Protocolo de Montreal o primeiro a introduzir o procedimento de não conformidade no Direito Ambiental

---

[473] RAUSTIALA, Kal; VICTOR, David G. "Conclusions". In: VICTOR, David G; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). *The implementation and effectiveness of international environmental commitments: theory and practice*. International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Áustria, 1998, p.659-707 e p.681. No original: "Noncompliance is a problem to be solved, not an action to be punished."

[474] SCOTT, Karen N. "Non-compliance procedures and dispute resolution mechanism under international environmental agreements". In: FRENCH, Duncan; SAUL, Matthew; WHITE, Nigel D. (ed.). *International law and dispute settlement. New problems and techniques*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010, p.245.

Internacional. Desde então ele tem sido usado como modelo para outros MEAs.[475] Trata-se de um dispositivo jurídico que se desenvolveu principalmente por causa das deficiências da clássica jurisdicionalidade internacional em lidar com questões ambientais que são, essencialmente, globais, multilaterais e simétricas, já que todos os Estados são, ao mesmo tempo, poluidores e poluídos.[476]

Atualmente os MEAs são elaborados com base no interesse comum da humanidade, não necessariamente nos interesses dos Estados. Isso significa que houve uma mudança de paradigma no cenário global. Consequentemente, a implementação daqueles acordos passou a depender da boa vontade dos países, que, raras vezes, obtêm proveito econômico no cumprimento de suas obrigações, pelo menos a curto prazo. Além disso, a proteção do meio ambiente global, objetivo primordial dos MEAs, depende da cooperação de todos os Estados-Partes no cumprimento das obrigações assumidas. Em razão disso, os novos acordos ambientais preveem procedimentos de conformidade que visam a acompanhar o desempenho de todos eles e, constatando o descumprimento das obrigações por qualquer Estado-Parte, há previsão de mecanismos que visam incentivá-los para que voltem a cumpri-las. Com isso, evitam-se medidas coercitivas que poderiam colocar em risco o próprio regime ambiental no qual os Estados estão inseridos. Prioriza-se o cumprimento das obrigações e não a imposição de sanções em caso de descumprimento.

O sistema de resolução de conflito internacional jurisdicional recebe críticas de Anna Spain exatamente porque o Direito Internacional prioriza o meio judicial para solução de conflito e as decisões priorizam a soberania dos Estados. Além disso, o atual sistema de solução de controvérsias menosprezaria os métodos de resolução de conflitos não judiciais. A autora também critica a forma jurisdicional de solução de conflitos por não ser adequada quando envolve atores não estatais e questões extralegais, além de não ter estrutura para resolver conflitos internacionais que envolvem interesses políticos, sociais, ambientais e/ou éticos.[477]

Além disso, Patricia Birnie, Alan Boyle e Catherine Redgwell acrescentam que a litigação tem desempenhado um papel limitado no desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, pois os Estados podem ser mais relutantes em litigar por matérias sobre as quais

---

[475] LESNIEWSKA, Feja. "Filling the holes: the Montreal Protocol´s non-compliance mechanism". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. *Research handbook on international environmental law*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p.471-489 e p.484-485.
[476] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.332.
[477] SPAIN, Anna. "Integration Matters: rethinking the architecture of international dispute resolution". In: *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2010. O artigo foi pesquisado no endereço eletrônico<http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

a aplicação das normas de Direito costumeiro são incertas. Uma decisão judicial ou arbitral pode estabelecer precedentes com implicações não desejáveis para o Estado reclamante ou para a comunidade internacional. Esses fatores têm frequentemente favorecido soluções negociáveis para as controvérsias ambientais.[478]

Some-se a isso o fato de que os procedimentos judiciais e arbitragens tendem a ser menos adaptados às características multilaterais de muitos problemas ambientais do que a supervisão feita pelo Encontro das Partes (*Meeting of Parties* – MOP) nos regimes dos tratados, inclusive o procedimento de controle de conformidade.

Nesse sentido, a ineficácia do procedimento de solução de controvérsias jurisdicional induziu ao desenvolvimento de um novo sistema para se dar resposta à não conformidade: são os chamados "procedimentos de não conformidade" (*non-compliance procedures* – NCPs) ou "procedimentos e mecanismos de conformidade". Tais métodos, mais do que punir pela não conformidade, visam encontrar meios para se facilitar a conformidade por parte dos Estados que estão violando suas obrigações.[479]

É fato que a problemática do Direito Ambiental Internacional está no cumprimento dos tratados internacionais, principalmente quando no caso dos acordos ambientais multilaterais. Isso pode ser explicado por alguns fatores, conforme constata Alexandre Kiss. Segundo o autor, grande parte dos problemas ambientais ocorreria dentro das jurisdições dos Estados-Partes, o que impede que os demais reclamem uma reparação. É o que acontece com o uso dos CFC's e a emissão de gases de efeito estufa. Ademais, o descumprimento das obrigações previstas nos MEAs ocorre, geralmente, por atores não estatais, como as indústrias. Para além disso, os MEAs são elaborados e aceitos em interesse da humanidade, como é o caso da proteção da camada de ozônio e do controle da poluição. São portanto garantidos por instrumentos internacionais que incluem obrigações a serem cumpridas "sem reciprocidade" por todas as Partes contratantes.[480]

A conformidade com as obrigações previstas nos tratados, por sua vez, depende da solidez do regime em que eles estão inseridos. Assim, para assegurar essa conformidade, Beyerlin cita quatro requisitos essenciais que devem ser cumpridos. Seriam eles: 1) as obrigações previstas nos tratados devem estar bem definidas para que os Estados-Partes

---

[478] BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. *International law and the environment*, 3a ed. New York: Oxford University Press, 2009, p.252.

[479] FAURE, Michael; LEFEVERE, Jurgen. "Compliance with international environmental agreements". In: VIG, Norman J.; AXELROD, Regina S. (ed.).Op. cit, p.138-156 e p.151.

[480] KISS, Alexandre. "Reporting obligations and assessment of reports". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia*. Leiden/Boston: MartinusNijhoff publishers, 2006, p.229-245 e p.229.

possam ter conhecimento do que precisam fazer para alcançar os objetivos previstos nos tratados; 2) qualquer obrigação deve ser clara e objetiva, para que seu cumprimento possa ser controlado; 3) os mecanismos de conformidade devem ser transparentes para que os Estados-Partes possam conhecer as consequências caso não cumpram com suas obrigações; 4) os benefícios que os Estados-Partes terão se atuarem em conformidade com os tratados devem se sobrepor aos custos da não conformidade.[481]

Cesare Romano questiona se esses mecanismos de controle de conformidade representam um novo meio de solução de controvérsias para as controvérsias ambientais ou se são apenas uma nova roupagem do velho processo já conhecido para solução dos conflitos. Inicia sua análise a partir dos termos empregados no Protocolo de Montreal, como "não conformidade" (*non-compliance*) em vez de "atos ilegais" (*unlaw ful act*), "Partes envolvidas" (*Parties involved*) e não "Partes na controvérsia" (*Parties to the dispute*) e "submissões" (*submissions*) no lugar de "reclamações" (*claims*). Essas terminologias não implicam em mudança substancial no contexto dos meios de solução de controvérsias, mas sinalizam que os Estados-Partes almejam à cooperação entre eles.[482]

Cesare Romano continua seu raciocínio explicando que a "Comissão de Implementação" (*Implementation Committe* – ImpCom*)* atua como mediadora na busca amigável de solução para qualquer controvérsia. E quando essa Comissão revê os relatórios e propõe recomendações, faz com que todo o procedimento de não conformidade apareça como um procedimento de conciliação. Por essas análises, constata o autor que o mencionado procedimento é mais um meio pacífico de solução de controvérsias como a negociação, mediação e conciliação.[483]

Por outro lado, o próprio Cesare Romano ressalta que a análise do procedimento de não conformidade não pode se restringir ao seu aspecto de solução de controvérsia. Sua novidade está no seu papel de evitar conflitos mais que no de estabelecê-los. É o caso da possibilidade de emissão de avisos a Estados que não estão cumprindo suas obrigações. Ou então quando se decide assistir o Estado inadimplente mediante ajuda financeira ou técnica. O fato de haver recursos para fomentar ações desse tipo enfatiza a diferença entre violação do direito (*breaches of the law*) e não conformidade (*non-compliance*). Além disso, ao passo que o procedimento de solução de controvérsia jurisdicional só pode ser instaurado se houver

[481] BEYERLIN, Ulrich. "Preface". In: Ibidem.
[482] ROMANO, P. R. Cesare. Op. cit., p.89.
[483] Ibidem.

alegação de violação de uma obrigação, o procedimento de não conformidade é livre para qualquer consideração legal.[484]

Como visto nas análises dos conflitos ambientais internacionais julgados pela CIJ, o sistema clássico de responsabilidade internacional não tem sido reconhecido nas decisões como um meio de se aplicar e executar as normas internacionais de proteção ambiental. Quando se trata do cumprimento das obrigações ambientais previstas nos MEAs, geralmente a inadequação dos Estados a elas não são intencionais, pois decorrem de suas incapacidades financeira, administrativa, tecnológica ou, ainda, normativa para implementá-las.[485]

Assim, Malgosia Fitzmaurice conclui que os regimes de conformidade são desenhados "para fornecer uma abordagem mais flexível para casos de não conformidade do que o sistema tradicional clássico lidando com a resolução de litígios nos termos do direito internacional."[486]

Conclui-se, assim, que os graves e complexos problemas ambientais, exatamente por serem assimétricos, multilaterais e transversais, não podem ser resolvidos de uma vez só e de uma vez por todas. Apenas essa constatação já seria argumento razoável para se afirmar que o meio jurisdicional de solução de controvérsia não é o adequado para resolvê-los. Diante disso, tem-se um novo paradigma de enfrentamento dos problemas ambientais globais: os mecanismos de controle de conformidade previstos na maior parte dos regimes jurídicos ambientais.

5.2 Arquitetura organizacional

Diversos acordos ambientais multilaterais[487] apresentam uma arquitetura organizacional composta por secretarias, comissões de controle de conformidade, órgãos

---

[484] Ibidem, p.89-90.

[485] LEHMEN, Alessandra. Op. cit., p.120.

[486] FITZMAURICE, Malgosia. "The Kyoto Protocol compliance regime and treaty law". In: *Singapore year book of international law and contributors*, 2004, p.23-40 e p.25. Artigo disponível no endereço eletrônico <http://law.nus.edu.sg/sybil/downloads/articles/SYBIL-2004/SYBIL-2004-23.pdf>. Acesso feito em 03.07.2015. No original: "to provide a softer approach to treaty non-compliance than the traditional, classic system of dispute settlement under international law."

[487] Convenção sobre Poluição do Ar Transfronteiriça, de 1979. Nesse sentido ver: KUOKKANEN, Tuomas. "Practice of the implementation committee under the convention on long-range transboundary air pollution". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.) Op. cit., p.39-51. Convenção sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços e Resíduos Perigosos, de 1989. Nesse sentido, ver: SHIBATA, Akiho. "Ensuring compliance with the Basel Convention – its unique features". Ibidem, p.69-87. Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Fauna e da Flora, de 1973. Nesse sentido, ver: BINIAZ, Susan. "Remarks about the Cites compliance regime". In: Ibidem, pp.89-96. Convenção de Ramsar.

supremos e de financiamentos, além de compromissos contínuos assumidos pelos Estados-Partes. São acordos que apresentam uma dinâmica de supervisão não apenas do cumprimento das obrigações assumidas mas também da evolução do conhecimento técnico-científico, permitindo a participação de atores não estatais nas discussões dos problemas ambientais globais. É a governança ambiental inserida nos regimes do meio ambiente.

Com relação aos mecanismos de controle de conformidade, previstos nos regimes jurídicos ambientais da proteção da camada de ozônio e da mudança climática, Ángel Hernández disserta que há certa dificuldade em estabelecer uma teoria geral sobre eles, uma vez que são criações recentes no âmbito jurídico ambiental internacional e suas técnicas são desenhadas de acordo com cada regime ambiental em que operam. Além disso, cada um deles é resultado de interesses econômicos e políticos que podem variar, apresentando estruturas institucionais distintas condicionadas pelo objetivo do regime. Por fim, alguns visam a eliminar o problema ambiental outros a simplesmente ministrá-lo.[488] Sabendo-se que esses mecanismos têm seus próprios desenvolvimentos históricos e são feitos sob medida para cada MEA, é fácil concluir que existem algumas características distintas entre eles.

Em primeiro lugar, vários mecanismos e procedimentos são nomeados de forma diversa conforme o contexto: no Protocolo de Montreal fala-se em "procedimento de não-conformidade"(*non-compliance procedure*); no Protocolo de Kioto, em "procedimentos e mecanismos de conformidade" (*procedures and mechanisms on compliance*). Há também elementos que podem ser encontrados de formas diferentes em cada um dos procedimentos e mecanismos: objetivos; estrutura e composição das comissões; funções das comissões (revisão das obrigações de conformidade feita pelas próprias Partes); citação pela própria Parte, ou por terceira Parte ou por referência da Secretaria ou, ainda, referência pública de não cumprimento com as obrigações assumidas; informações que devem ser consideradas pela Secretaria; regras de procedimento; transparência e consequências a ser tomadas sob a Comissão de Implementação.Além disso, as comissões estabelecidas sob os procedimentos e mecanismos têm denominações distintas: "comissão de implementação"(*implementation*

Nesse sentido ver: LANCHBERY, John. "Long-term trends in systems for implementation review in international agreements on fauna and flora". In: Ibidem, p.57-87. Convenção sobre Biodiversidade e Protocolo de Cartagena. Nesse sentido, ver: "Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Biodiversidade Biológica". O documento está disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/prot_biosseguranca.pdf>. Acesso em 26.08.2015.

[488] HERNÁNDEZ, Ángel J. Rodrigo. "Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente", p.192. O artigo consultado está disponível no endereço eletrônico <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001_3.pdf>. Acesso feito em 11.09.2014.

committee) no Protocolo de Montreal; "comissão de conformidade" (*compliance committee*) no Protocolo de Kioto.[489]

Contudo, apesar dessas dificuldades e das diferenças entre os mecanismos, é possível observar que alguns objetivos, princípios, instituições e procedimentos são similares em vários regimes ambientais internacionais. Foi a partir dessas identificações e das características específicas de cada um deles que Ángel J. Rodrigo Hernández tentou depreender, ainda que de maneira aproximada, um caráter geral do regime jurídico dos mecanismos de controle de conformidade.[490]

Dentre as características em comum dos mecanismos de não conformidade, a primeira é que eles enfatizam a prestação de assistência e facilitam a cooperação entre os Estados para que possam cumprir com suas obrigações. É o chamado *soft enforcement*[491] das normas dos tratados. Mas há de se ressaltar que cada vez mais os procedimentos de não conformidade também preveem medidas coercitivas, quando as medidas de facilitação falham ou são consideradas inapropriadas. A segunda característica comum a quase todos os procedimentos de conformidade é a criação de uma Comissão de cumprimento. Terceira: a maioria desses procedimentos podem ser iniciados pelo próprio Estado ao qual cabe alegar eventuais descumprimentos.[492]

Em que se pese o emprego de termos distintos entre os dois regimes jurídicos tomados como parâmetros – quais sejam, os regimes da camada de ozônio e da mudança climática –, seus mecanismos de conformidade têm o mesmo objetivo. Redundam no gerenciamento dos problemas ambientais transfronteiriços através da constante análise do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados, a fim de se evitar consequências ambientais danosas e se prevenir futuros conflitos intergovernamentais.

Quando o próprio Estado, apesar dos seus esforços e boa-fé, não conseguir cumprir todas as obrigações assumidas, poderá comunicar esse fato à Secretaria explicando as circunstâncias que justificam sua não conformidade. Essa possibilidade é uma clara demonstração da natureza cooperativa e não confrontacional desses mecanismos. Ela permite

---

[489] LOIBL, Gerhard. "Compliance procedures and mechanisms". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Op. cit., pp.426-449 e p.429.
[490] HERNÁNDEZ, Ángel J. Rodrigo. Op. cit., p.192.
[491] No contexto deste trabalho, emprega-se o termo *enforcement* de acordo com o raciocínio de Geir Ulfstein, ou seja, trata-se da tomada de medidas por órgãos existentes nos MEAs para se induzir os Estados a cumprirem com seus compromissos. ULFSTEIN, Geir. "International framework for environmental decision-making". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Op. cit., p.26-47 e p.38.
[492] SCOTT, Karen N. "Non-compliance procedures and dispute resolution mechanism under international environmental agreements". In: FRENCH, Duncan; SAUL, Matthew; WHITE, Nigel D. (ed.). Op. cit., pp.226-227

identificar as causas do descumprimento das obrigações a fim de se alcançar soluções para o problema.[493] Esse procedimento pode ter início através da submissão de um pedido pela própria Parte, o chamado *self party-trigger.* Todos os procedimentos de conformidade preveem essa iniciativa.[494]Outra forma pode ocorrer através da submissão de uma Parte à outra, chamada de "*party to party trigger*", conduta também prevista em todos os procedimentos de conformidade.[495] Até mesmo a submissão pela Secretaria, conhecida como "*secretariat trigger*", pode ser encontrada em alguns procedimentos de conformidade, por exemplo,no do Protocolo de Montreal. Se as dificuldades de conformidade não forem resolvidas após a comunicação à Parte em descumprimento, a Secretaria comunica o fato à Comissão de Conformidade, que fará suas considerações.[496] Por fim, o procedimento pode ser iniciado também pela Comissão de Conformidade, que age com base em outras fontes, como por exemplo os relatórios recebidos de uma equipe de avaliação especializada. Nesse caso, a Secretaria não toma nenhuma iniciativa, é a própria Comissão que analisa os relatórios recebidos daquela equipe e decide sobre as questões substanciais.[497]

Poucos tratados preveem a iniciação do procedimento de não conformidade direta ou indiretamente por indivíduos ou ONGs. É o caso da Convenção de Aarhus, de 1998[498], que permitiu a iniciação daquele procedimento por indivíduos ou ONGs contra Estados, sob a alegação de não conformidade às obrigações previstas no tratado.[499] Nos regimes jurídicos tomados como parâmetros neste estudo, não há previsão da possibilidade do procedimento de não conformidade ser iniciado por ONGs ou por indivíduos. Registre-se que, embora pudesse ser interessante a fiscalização por parte desses atores não estatais, é preciso constatar que isso dificilmente ocorreria. Os relatórios apresentados pelos Estados são extremamente técnicos, razão pela qual são submetidos a comissões especializadas. Por outro lado, a presença das ONGs como observadoras no procedimento de não conformidade está prevista nos regimes jurídicos da proteção da camada de ozônio e da mudança do clima. Nesse sentido, de uma forma ou de outra, atores não estatais, como as ONGs, têm direito a participar do gerenciamento desses problemas ambientais globais.

---

[493] HERNÁNDEZ, Ángel J. Rodrigo. Op. cit., p.203.
[494] LOIBL, Gerhard. "Compliance procedures and mechanisms". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Op. cit., pp.426-449 e p.431.
[495] Ibidem, pp.426-449 e p.432.
[496] Ibidem.
[497] Ibidem, pp.426-449 e p.433.
[498] Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003 Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Disponível em http://www.gddc.pt/siii/docs/rar11-2003.pdf. Acesso em 26.08.2015.
[499] SCOTT, Karen N. Op. cit., p.244.

A iniciativa de um procedimento de não conformidade contra um Estado-Parte pode causar impacto em sua reputação como bom cidadão internacional (*good international citizen*), tanto em domínio nacional quanto global. Dessa forma, esse procedimento tem, além de todas as implicações ora expostas, o potencial de apoiar uma teoria da reputação do cumprimento (*reputation the of compliance*).[500]

O procedimento de não conformidade desempenha além disso um importante papel no cumprimento das regras de transparência. O Protocolo de Kioto é um bom exemplo da ênfase que os MEAs colocam sobre a transparência no desempenho das Partes. É o caso do monitoramento e dos relatórios de inventário de emissões exigidos, bem como da revisão feita por especialistas. Esses relatórios são discutidos nas reuniões das COPs. Nesse sentido, transparência no desempenho das Partes é visto como uma importante característica na construção da confiança mútua entre elas e na promoção da conformidade com os compromissos. Além disso, as avaliações dos relatórios são públicas.[501]

Contudo, para que o mecanismo de controle de conformidade apresente efetividade, deve existir órgãos no regime jurídico e obrigações formais devem ser cumpridas pelos Estados-Partes. Assim, para que o regime ambiental cumpra sua finalidade de gerenciar problemas ambientais globais faz-se necessário que apresente uma arquitetura organizacional capaz de fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados e a recondução daqueles que, por algum motivo, deixarem de cumpri-las.

Daí se vê que a implementação dos compromissos ambientais internacionais é um processo longo e complexo que exige esforços. O resultado é que os problemas são gerenciados, e não eliminados, sendo "a implementação parte de um ciclo perpétuo de política que é impulsionado por novas informações, experiência e pressões políticas".[502]

Nesse sentido, o sistema de informação mantido por relatórios e o mecanismo de controle de conformidade são partes da abordagem gerencial do cumprimento das obrigações previstas e assumidas pelos Estados nos MEAs. Quando a não conformidade passa a ser considerada como um ato não intencional do Estado soberano, mas que advém de sua incapacidade, permite-se que outros Estados-Partes do regime busquem remédios para

---

[500] Ibidem, p.233.
[501] BRUNNÉE, Jutta. Op. cit., pp.1-23 e p.16.
[502] VICTOR, David G.; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. "Introduction and overview". In: VICTOR, David G.; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). Op. cit., p.1-46 e p.6. No original: "implementation is part of a perpetual cycle of policy that is driven by new information, experience, and political pressures."

resolver inclusive a situação do Estado-Parte, por exemplo com transferências tecnológicas e financeiras.[503]

As Secretarias têm papel fundamental na dinâmica dos regimes jurídicos ambientais, pois elas administram as reuniões das Comissões e prestam os serviços por elas requeridos. Também recebem os relatórios enviados pelos Estados-Partes e os repassa às Comissões, conforme dispõem os procedimentos previstos no regime de proteção da camada de ozônio[504] e da mudança climática.[505] As Comissões são outros órgãos essenciais para o funcionamento dos mecanismos no que se refere ao cumprimento, visto que oferecem suporte institucional ao procedimento. A Comissão de Implementação do Protocolo de Montreal é composta por representantes dos Estados. A Comissão de Conformidade do Protocolo de Kioto, por sua vez, é composta por indivíduos com capacidade em matéria científica, técnica, socioeconômica ou jurídica com relação ao tema da mudança climática.[506]

As principais funções das Comissões, ainda que com algumas características próprias em cada regime ambiental internacional, são duas. A primeira delas é analisar as questões relativas à conformidade do comportamento dos Estados-Partes às obrigações assumidas,

---

[503] FAURE, Michael; LEFEVERE, Jurgen. "Compliance with international environmental agreements". In: VIG, Norman J.; AXELROD, Regina S. (ed.). *The global environment. Institutions, law and policy*. Op. cit., pp.138-156 e p.150.

[504] "The Secretariat shall, within two weeks of its receiving a submission, send a copy of that submission to the Party whose implementation of a particular provision of the Protocol is at issue. Any reply and information in support thereof are to be submitted to the Secretariat and to the Parties involved within three months of the date of the dispatch or such longer period as the circumstances of any particular case may require. If the Secretariat has not received a reply from the Party three months after sending it the original submission, the Secretariat shall send a reminder to the Party that it has yet to provide its reply. The Secretariat shall, as soon as the reply and information from the Party are available, but not later than six months after receiving the submission, transmit the submission, the reply and the information, if any, provided by the Parties to the Implementation Committee referred to in paragraph 5, which shall consider the matter as soon as practicable. 3. Where the Secretariat, during the course of preparing its report, becomes aware of possible noncompliance by any Party with its obligations under the Protocol, it may request the Party concerned to furnish necessary information about the matter. If there is no response from the Party concerned within three months or such longer period as the circumstances of the matter may require or the matter is not resolved through administrative action or through diplomatic contacts, the Secretariat shall include the matter in its report to the Meeting of the Parties pursuant to Article 12 (c) of the Protocol and inform the Implementation Committee, which shall consider the matter as soon as practicable.In: "Non-Compliance Procedure ofthe Montreal Protocol". O documento está integralmente disponível para consulta no endereço eletrônico <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso em 02.09.2015.

[505]8. Secretariat. Rule 12. 1. The secretariat shall make arrangements for meetings of the Committee and provide it with services as required. 2 The secretariat shall make all documents of the plenary and the branches available to the public, subject to section VIII, paragraph 6, as well as any guidance provided by the Committee. 3. In addition, the secretariat shall perform any other functions assigned that the Committee may require or that the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol may direct with respect to the work of the Committee. In: "Rules of procedure of the compliance committee of the Kyoto protocol". O documento consultado pela autora para esta nota está disponível à consulta pública no endereço eletrônico <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/background/application/pdf/rules_of_procedure_of_the_compliance_committee_of_the_kp.pdf>. Acesso em 02.09.2015.

[506] HERNÁNDEZ, Ángel J. Rodrigo. Op. cit., p.197-199. O artigo está disponível no endereço eletrônico <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001_3.pdf>. Acesso em 11.09.2014.

avaliando as informações fornecidas por eles mesmos. Esse é um procedimento feito pela Secretaria de forma direta ou pelas equipes de especialistas em conformidade, com base nas informações obtidas da própria Comissão. A segunda função – desta vez uma específica do regime de proteção da camada de ozônio – exige que a Comissão encaminhe à COP relatórios em que apresenta recomendações referentes à assistência e⁄ou às sanções que devem ser aplicadas aos Estados-Partes que tenham descumprido suas obrigações.[507]

A COP, aliás, é outro órgão da arquitetura organizacional apresentada pelos regimes jurídicos ambientais. A Convenção-Quadro de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985, a estabelece como órgão supremo e dispõe sobre suas funções. Seus encontros são regulares, dando-se especificamente a cada dois anos. O Protocolo de Montreal acrescentou à Conferência das Partes o Encontro das Partes, cujas reuniões são anuais e destinados à deliberação de formas para se implementar os compromissos, possíveis melhoramentos, ou a adoção de novos compromissos.[508]O regime da mudança climática também conta com a COP como sua principal instituição de supervisão, exigindo encontros regulares a fim de se manter a adequação, implementação e efetividade dos seus principais instrumentos: a convenção-quadro e o Protocolo de Kioto.[509]

Outro mecanismo indispensável aos regimes ambientais é o financeiro. Foi criado originalmente no regime jurídico de proteção da camada de ozônio. Trata-se do Fundo Multilateral (*Multilateral Fund* – MLF)[510],que encarna o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada para proteger e administrar os bens comuns globais. Como a

---

[507] Ibidem, p.200.

[508] FAURE, Michael; LEFEVERE, Jurgen. Op. cit., pp.138-156 e p.148.

[509] Para esse propósito a COP recebe aconselhamento de órgãos suplementares para ciência e tecnologia ("*supplementary bodies for science and technology*" – SBSTA) e implementação ("*supplementary bodies implementation*" - SBI). Aquele avalia o estado do conhecimento científico para mudança do clima e os efeitos das medidas de implementação. O órgão suplementar de implementação assiste a COP na avaliação e análise da implementação efetiva da Convenção e do Protocolo e considera os relatórios advindos das Partes sob o art. 12 da Convenção e art. 7 do Protocolo, no que tange à implementação e emissões projetadas. Esse órgão também tem a responsabilidade de desenvolver detalhadas diretrizes sobre questões como a transferência de tecnologia, mecanismos de financiamento e consulta com ONGs e empresas. Os dois órgãos são compostos por especialistas que atuam como representantes governamentais. Juntos, a COP e os órgãos suplementares dispõem de uma política de supervisão e gestão do regime de mudanças climáticas. BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. Op. cit., p.368.

[510] O MLF é dirigido pela Comissão Executiva (*Executive Committee*– ExCom), suportada pela Secretaria MLF, com quatro agências de implementação: o Banco Mundial; o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (*United Nations Development Programme* – UNDP); o Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas (*United Nation sEnvironment Programme* – UNEP); e a Organização do Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (*United Nations Industrial DevelopmentOrganization* – UNIDO). GREENE, Owen. "The system for implementation review in the ozone regime". In: VICTOR, David G; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). Op. cit., p.89-136 e p.101. A responsabilidade de supervisionar a operação do Fundo está com a Comissão Executiva que compreende sete membros de cada país do Artigo 5 e não países do Artigo 5. LESNIEWSKA, Feja. "Filling the holes: the Montreal Protocol´s non-compliance mechanism". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Op. cit., pp. 471-489 e p. 479

previsão legal de contribuições ao MLF é vaga, os EUA, por exemplo, consideram o pagamento como voluntário, enquanto outros consideram ser um compromisso vinculante.[511]

O MLF foi estabelecido em 1990 para ajudar os países em desenvolvimento, tal como definido no art. 5º do Protocolo de Montreal, a cumprir com seus compromissos de eliminar os ODS por meio de financiamento dos custos adicionais de implementação e de assistência referente à transferência de tecnologias não ODS.[512]O art. 5º (5) da Emenda de Londres de 1990 reconheceu que a capacidade de os países-partes em desenvolvimento cumprirem com suas obrigações dependeria de uma efetiva implementação de cooperação financeira e transferência de tecnologia. Com esse objetivo, desde 1991, o MLF aprovou atividades, incluindo conversão industrial, assistência técnica, treinamento e capacitação no valor de 2 bilhões de dólares.[513]

No regime da mudança climática, a instituição financeira que auxilia no cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados é o Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environmental Facility* – GEF).[514]

Enfim, de toda a análise aqui realizada conclui-se que a efetividade de um regime jurídico internacional depende da forma como suas normas, regras e instituições, direta ou indiretamente, atingem sociedades e o comportamento dos atores. Instituições, mecanismos de análise de implementação e informações quanto aos problemas podem desempenhar um importante papel na promoção da implementação e no aumento da capacidade dos regimes jurídicos internacionais de se desenvolverem e se adaptarem.[515]

Para que os Estados-Partes estejam conforme às obrigações assumidas nos MEAs – e para que estes sejam eficientes –, eles dispõem de mecanismos de controle de conformidade que se baseiam no princípio da cooperação e da parceria, muito mais do que na ideia de confrontação. Esses mecanismos, segundo Ulrich Beyerlin, são distintos dos meios tradicionais de se forçar o cumprimento de obrigações previstas nos MEAs, "tais como

---

[511] LESNIEWSKA, Feja. Op. cit., pp.471-489 e p. 479.

[512] GREENE, Owen. "The system for implementation review in the ozone regime". In: VICTOR, David G; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). Op. cit, pp.89-136 e p.101.

[513] LESNIEWSKA, Feja. Op. cit, pp.471-489 e p.479.

[514]Ressalte-se que, além do principal Fundo GEF que financia projetos de mudanças climáticas ajudando os países em desenvolvimento a cumprirem com suas obrigações, as Partes, na COP 7, estabeleceram o *Special Climate Change Fund* e o *Least Developed Countries Fund* (Fundo para Países Menos Desenvolvidos) que operam sob o FCCC. WOLFRUM, Rudiger; FRIEDRICH, Jurgen. "The Framework convention on climate change and the Kyoto protocol". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). Op. cit., p.39-51, p.53-68 e p.55.

[515] GREENE, Owen. "The system for implementation review in the ozone regime". In: VICTOR, David G; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). Op. cit., pp.89-136 e p.118.

sanções, represálias ou procedimentos judiciais autoritários de resolução de litígios, que até agora têm se mostrado bastante ineficaz na prática dos tratados internacionais."[516]

Além disso, as informações enviadas pelos Estados-Partes formam como que a espinha dorsal do sistema de análise de implementação. Sem dados sobre os problemas ambientais e a extensão das atividades de implementação é impossível analisá-los, identificá-los e avaliar a adequação dos compromissos. A principal fonte para se obter informações provém da exigência, nos MEAs, de que cada Parte relate os dados referentes a seus próprios comportamentos.[517] Assim sendo, o método utilizado pelos MEAs para garantir o cumprimento das obrigações impostas às Partes dá-se pela supervisão dos relatórios sobre a implementação e o cumprimento dos seus dispositivos. As Partes devem encaminhá-los aos órgãos estabelecidos nos próprios MEAs ou designados por eles, indicando as medidas de implementação que têm adotado.[518] Essa dinâmica dos regimes jurídicos ambientais ocorre sob as regras dos procedimentos de não conformidade, que serão analisadas no próximo capítulo.

---

[516] BEYERLIN, Ulrich. Preface. In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). Op. cit. No original: "such as sanctions, reprisals or authoritative judicial dispute settlement procedures, which so far have proved to be rather ineffective in international treaty practice."

[517] RAUSTIALA, Kal; VICTOR, David G. "Conclusions". In: VICTOR, David G.; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B (ed.). Op. cit., pp.659-707 e p.680.

[518] KISS, Alexandre. "Reporting obligations and assessment of reports". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.), Op. cit., pp.229-245 e p.229.

CAPÍTULO 6 – MECANISMOS E PROCEDIMENTOS DE NÃO CONFORMIDADE NOS REGIMES JURÍDICOS DE PROTEÇÃO DA CAMADA DE OZÔNIO E DA MUDANÇA CLIMÁTICA

A Convenção-Quadro da Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal inauguraram uma nova maneira de gerenciar e buscar soluções para problemas ambientais transfronteiriços e complexos. Depois deles, muitos outros MEAs deixaram de ser simples tratados clássicos e passaram a ser elaborados dentro de regimes ambientais. A dinâmica apresentada pelos novos MEAs leva a pensar que os mecanismos e procedimentos de controle de conformidade são formas de jurisdição que melhor expressam a gestão dos problemas ambientais. Sozinhos não cumpririam suas funções, claro; motivo pelo qual outros órgãos e procedimentos foram instituídos para auxiliá-los.

O mecanismo e procedimento de conformidade tem como principal objetivo analisar o comportamento de qualquer das Partes quanto ao cumprimento ou não das obrigações previstas nos MEAs e, caso não estejam em conformidade, aplicar medidas capazes de conduzi-las ao cumprimento. Nesse sentido, o procedimento de conformidade não regride à imposição de responsabilidades do Direito Internacional, não se pauta pelos efeitos advindos do comportamento contrário às obrigações previstas. Ele visa, sobretudo, as condutas futuras.

A principal fonte de controle de conformidade nos MEAs são os relatórios sobre implementação dos compromissos assumidos pelos Estados-Partes[519], que são encaminhados às secretarias, que, por sua vez, os repassa às comissões dos regimes jurídicos. Os relatórios apresentados pela Comissão de Implementação, no caso do regime de proteção da camada de ozônio, devem incluir as conclusões a respeito da conformidade aos tratados, bem como recomendações sobre as medidas a serem adotadas e impostas pela COP[520]. No caso do

---

[519] ULFSTEIN, Geir. "International framework for environmental decision-making". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. *Research handbook on international environmental law*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, pp.26-47 e p.37.

[520] Nesse sentido ver: § 7.d e § 9 do procedimento de não conformidade do protocolo de Montreal. "7. The functions of the Implementation Committee shall be: d) To identify the facts and possible causes relating to individual cases of non-compliance referred to the Committee, as best it can, and make appropriate recommendations to the Meeting of the Parties; 9. The Implementation Committee shall report to the Meeting of the Parties, including any recommendations it considers appropriate. The report shall be made available to the Parties not later than six weeks before their meeting. After receiving a report by the Committee the Parties may, taking into consideration the circumstances of the matter, decide upon and call for steps to bring about full compliance with the Protocol, including measures to assist the Partie's compliance with the Protocol, and to further the Protocol's objectives". In: "Decisions of the parties related to the non-compliance procedure of the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer". October 2007. O documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso feito em 26.08.2015, pp.115-116.

Protocolo de Kioto, essa competência cabe a cada um dos Ramos: o Facilitador e o Coercitivo[521]. As medidas que podem ser adotadas são aquelas necessárias para a conformidade com o tratado e que podem variar de acordo com a causa, o tipo, o nível e a frequência da não conformidade.[522]

Uma vez instaurado o procedimento de conformidade, a Parte deve oferecer informações e explicar seu desempenho por meio de trocas de documentos e de informações com a Comissão. Algumas vezes a dinâmica da justificativa sob aquele procedimento é reforçada com convocação da Parte que está com dificuldade em cumprir seus compromissos, a fim de se desenvolver um plano de ação de conformidade, o que permite revisar sua implementação.[523] O procedimento perante a ImpCom, ou a Comissão de Conformidade, geralmente é aberto ao público e não apenas às Partes. E as informações avaliadas por ela também podem ser disponibilizadas pelos meios eletrônicos.[524]

Importante questão refere-se às consequências geradas para a Parte que se encontre em não conformidade ou que possa estar em não conformidade em um futuro próximo. Geralmente, o procedimento de conformidade visa aplicar *soft consequences* ou, como se costuma chamar, *carrots*; o último recurso emprega *stronger measures* ou, como são chamadas, *sticks*.[525]As *soft consequences* visam criar incentivos para que a Parte volte a

---

[521]Nesse sentido, ver: "Rule 22 - A preliminary finding or a final decision shall contain, mutatis mutandis: (a) The name of the Party concerned; (b) A statement identifying the question of implementation addressed; (c) The provisions of the Kyoto Protocol and decision 27/CMP.1 and other relevant decisions of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol that form the basis of the preliminary finding or final decision; (d) A description of the information considered in the deliberations, including in the case of a final decision, a confirmation that the Party concerned was given an opportunity to comment in writing on all information considered; (e) A summary of the proceedings, including an indication, in the case of a final decision of the enforcement branch, of whether its preliminary finding or any part of it as specified is confirmed; (f) The substantive decision of the question of implementation, including the consequences applied, if any; (g) Conclusions and reasons for the decision; (h) The place and date of the decision; (i) The names of the members who participated in the consideration of the question of implementation, as well as the laboration and adoption of the decision". In: "Rules of procedure of the compliance committee of the Kyoto Protocol". Disponível em <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/background/application/pdf/rules_of_procedure_of_the_compliance_committee_of_the_kp.pdf.>. Acesso em 26.08.2015.

[522] Artigo 18 do Protocolo de Kioto: A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão, aprovar procedimentos e mecanismos adequados e eficazes para determinar e tratar de casos de não cumprimento das disposições deste Protocolo, inclusive por meio do desenvolvimento de uma lista indicando possíveis consequências, levando em conta a causa, o tipo, o grau e a frequência do não cumprimento. Qualquer procedimento e mecanismo sob este Artigo que acarrete consequências de caráter vinculante deve ser adotado por meio de uma emenda a este Protocolo.

[523] BRUNNÉE, Jutta. Op. cit., p.1-23 e p.18.

[524] § 7, Regra 11. 1. "The Committee may use electronic means for transmission, distribution and storage of documentation, without prejudice to normal means of circulation of the documentation, as the case may be. 2. The Committee may elaborate and take decisions in a written procedure using electronic means, where possible". In: "Rules of procedure of the compliance committee of the Kyoto Protocol". O documento utilizado pela autora para esta nota está disponível para consulta no endereço eletrônico <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/background/application/pdf/rules_of_procedure_of_the_compliance_committee_of_the_kp.pdf.>. Acesso em 26.08.2015.

[525] LOIBL, Gerhard. Op.cit., pp.426-449 e p.435.

cumprir as obrigações previstas no acordo; em caso de falha, são aplicadas as *strongest measures*. No regime de conformidade do Protocolo de Kioto, cabe ao Ramo Facilitator aplicar as consequências *soft*, e ao Ramo Coercitivo, aplicar as medidas mais duras. No regime de conformidade da proteção da camada de ozônio qualquer dessas medidas são aplicadas pela MOP. Assim, as medidas podem ser positivas ou negativas (*carrots and sticks*). Podem ser aplicadas a fim de ajudar o cumprimento – é o caso do assessoramento e/ou assistência técnica, tecnológica e financeira – ou então podem penalizar o não cumprimento visando desestimular sua repetição. É o caso da imposição de elaboração de um plano para rever o descumprimento, da dedução de cotas para os períodos subsequentes ou da suspensão de participação em determinados mecanismos.[526]

Questão importante está em se saber se a própria Comissão de Implementação ou o Órgão Supremo estabelecida no MEA (COP ou MOP) adota as recomendações ou decisões relativas à conformidade. Gerhard Loibl distingue três possibilidades: 1) a autoridade é dada ao Órgão Supremo, que é um órgão político; 2) a autoridade é dada à Comissão de Conformidade; 3) o sistema é misto, dá um mandato à Comissão para adotar certas recomendações, e autoriza o Órgão Supremo a adotar outras recomendações e decisões relativas à conformidade.[527]

No Protocolo de Montreal, a Comissão de Implementação sugere, em seu relatório ao Órgão Supremo do MEA, recomendações específicas e decisões relativas à conformidade de determinadas Partes. Esse Órgão, por sua vez, adotará as recomendações sugeridas e decisões ou pode alterá-las. Trata-se nesse caso de um procedimento com mais autoridade, já que as recomendações ou decisões são tomadas por ele mesmo; sua desvantagem, contudo, é que as recomendações e decisões somente são tomadas quando o Órgão Supremo se reúne.[528] Apenas o mecanismo de conformidade do Protocolo de Kioto está autorizado a expedir mandatos aos dois Ramos da Comissão de Conformidade. Esse fato pode ser explicado pela necessidade de se ter decisões mais rápidas se a Parte estiver em não conformidade.[529]Pode-se concluir disso que, com exceção do sistema de conformidade do Protocolo de Kioto, as consequências da não conformidade de qualquer Estado-Parte são decididas pelo Órgão Supremo, sob recomendação da Comissão de Conformidade. Apenas ela pode decidir quanto às consequências *soft*.[530]

---

[526] HERNÁNDEZ, Ángel J. Rodrigo. Op. cit., p.208.
[527] LOIBL, Gerhard. Op. cit, pp.426-449 e p.436.
[528] Ibidem, pp.426-449 e p.436.
[529] Ibidem.
[530] Ibidem.

Os regimes ambientais internacionais também preveem mecanismos de assistência técnica e financeira para os Estados-Partes que não estão cumprindo com suas obrigações. Nos regimes ambientais de proteção à camada de ozônio e da mudança climática, os países desenvolvidos têm a obrigação de dar assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento, de acordo com o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada. Esse tipo de assistência é prevista como uma obrigação legal.[531] Tratando especificamente do Protocolo de Montreal, Laurence Boisson de Chazournes comenta que, se não houver efetiva assistência técnica e financeira, países em desenvolvimento podem levar o assunto ao MOP, que tem de decidir qual seria a ação apropriada. Dessa forma, os países em desenvolvimento têm o poder de pressionar países desenvolvidos a fim de garantir que tenham meios necessários para cumprir com suas obrigações.[532]

Como visto, os mecanismos e procedimentos de não conformidade apresentam estruturas distintas entre os dois regimes jurídicos tomados como parâmetros de análise. Contudo, ambos visam obter os mesmos resultados: o gerenciamento dos problemas ambientais globais a fim de se evitar danos transfronteiriços, sempre pautados pelo princípio da cooperação. Nas seções seguintes serão analisados, especificamente, esses mecanismos e procedimentos.

6.1 Convenção-Quadro de Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal

[531] Protocolo de Kioto: Artigo 10. "Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas (...), devem: (c) Cooperar na promoção de modalidades efetivas para o desenvolvimento, a aplicação e a difusão, e tomar todas as medidas possíveis para promover, facilitar e financiar, conforme o caso, a transferência ou o acesso a tecnologias, know-how, práticas e processos ambientalmente seguros relativos à mudança do clima, em particular para os países em desenvolvimento, incluindo a formulação de políticas e programas para a transferência efetiva de tecnologias ambientalmente seguras que sejam de propriedade pública ou de domínio público e a criação, no setor privado, de um ambiente propício para promover e melhorar a transferência de tecnologias ambientalmente seguras e o acesso a elas". Protocolo de Montreal: "Artículo 10. Las Partes establecerán un mecanismo para proporcionar cooperación financiera y técnica, incluida la transferencia de tecnologías, a las Partes que operen al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del presente Protocolo a fin de que éstas puedan aplicar las medidas de control previstas en los artículos 2A a 2E y el artículo 2I del Protocolo, y toda medida de control prevista en los artículos 2F a 2H que se establezca conforme al párrafo 1 bis del artículo 5. El mecanismo, que recibirá contribuciones que serán adicionales a otras transferencias financieras a las Partes que operen al amparo de dicho párrafo, cubrirá todos los costos adicionales acordados en que incurran esas Partes para que puedan cumplir las medidas de control previstas en el Protocolo. Las Partes establecerán en su Reunión una lista indicativa de las categorías de costos adicionales."

[532] CHAZOURNES, Laurence Boisson de. "Technical and Financial Assistance and compliance: the interplay". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.), Op. cit. pp.273-300 e p.282.

Com relação à revisão e à conformidade, foi o art. 8º do Protocolo de Montreal[533]o primeiro acordo ambiental multilateral que dispôs sobre um procedimento formal de não conformidade.[534] Ele dispõe que as Partes, em seu primeiro encontro, devem aprovar o procedimento e instituir mecanismos referentes à não conformidade, sempre de acordo às disposições previstas em seu Protocolo. No Encontro das Partes de 1990 foi instituída a Comissão de Implementação, efetivada em 1992.[535]

No Protocolo de Montreal foram desenvolvidos dois mecanismos para a análise da implementação:o de informação de dados e o de descumprimento. O primeiro refere-se a um sistema de comunicação de dados nacionais. Segundo seus termos, cada Parte deve fornecer dados estatísticos a respeito da produção, importação e exportação de cada substância controlada referendados no patamar do ano. Esses dados devem ser submetidos à Secretaria no prazo dos nove meses precedentes ao término do ano. A análise de implementação baseia-se, em larga medida, nesses dados. A Secretaria prepara um relatório sobre implementação para cada MOP, Órgão Supremo de tomada de decisões.[536]

O segundo mecanismo de implementação, o procedimento de não conformidade (NPC), decorre daquele primeiro. Após a Comissão de Implementação (ImpCom) analisar os relatórios apresentados pelas Partes, ela os envia ao Órgão Supremo (MOP) para que ele decida quanto às medidas a serem aplicadas. A Comissão tem como membros dez Partes eleitas no MOP sobre bases da equidade de distribuição geográfica por um período de dois anos. As funções da ImpCom são: receber, considerar e relatar a respeito das submissões feitas por qualquer das Partes com relação à implementação de qualquer outra de suas obrigações previstas no Protocolo e a respeito de qualquer informação ou observação encaminhada pela Secretaria em relação à preparação dos relatórios baseados sobre informações submetidas pelas Partes. O relatório da ImpCom não pode conter informações confidenciais,pois é passível de ser avaliado por qualquer pessoa mediante um requerimento ou por consulta ao site da Secretaria. A Comissão ainda pode, a convite da Parte preocupada, buscar informações em seu território. Também manterá e trocará com a Comissão Executiva

---

[533] "Artículo 8: Incumplimiento: Las Partes, en su primera reunión, estudiarán y aprobarán procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito."

[534] BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. Op. cit., p.353.

[535] ULFSTEIN, Geir. "International framework for environmental decision-making". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Op. cit., pp.26-47 e p.36.

[536] GREENE, Owen. "The system for implementation review in the ozone regime". In: VICTOR, David G.; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). Op. cit., pp.89-136, p.92 e p.94.

do Fundo Multilateral informações relacionadas às disposições de cooperação técnica e financeira para países em desenvolvimento.[537]

A ImpCom não toma decisões, simplesmente faz recomendações em relatórios para o MOP. Trata-se de um órgão de aconselhamento cuja função se limita a prevenir a ocorrência de não conformidade. É possível que um Estado-Parte relate que outro não está em conformidade, informação que também é transmitida à Parte contra quem se faz a acusação. Também com base em relatórios que cada Parte é obrigada a submeter anualmente, a Secretaria pode, se houver qualquer suspeita, investigar o país, desde que haja permissão do Estado sob suspeita. Finalmente, o país pode reportar-se a si mesmo à ImpCom (*self report*) confirmando ser incapaz de cumprir com suas obrigações e explicando os motivos. A ImpCom e a Secretaria buscarão uma estratégia para que a Parte alcance sua conformidade.[538]

O principal objetivo da Comissão é tentar garantir uma solução amigável ante à não conformidade de uma das Partes e relatar o ocorrido ao MOP, que decidirá quais são os próximos passos para que a conformidade se restabeleça.[539]Assim, a elaboração de relatórios e coleta de dados são obrigações às quais as Partes estão vinculadas[540] e são recursos que permitem à ImpCom e à Secretaria monitorarem o cumprimento das obrigações de eliminar os vários ODS. Se relatórios ou dados surgem com discrepâncias, a Secretaria escreve à Parte requerendo maior esclarecimento a respeito das informações. Se a explicação não é apresentada dentro do prazo estabelecido, a Parte é convidada a comparecer perante a ImpCom. Se existe a não-conformidade, um plano de ação pode ser desenvolvido para a Parte que inclui medidas regulatórias, incluindo sistema de licenciamento de importação e exportação, sistema de cotas e banimento de importação de equipamentos com ODS.[541]

O objetivo do procedimento de não conformidade (NCP) foi criar um mecanismo multilateral que construísse confiança através de discussões não

---

[537] "Implementation committee under the non-compliance procedure of the Montreal Protocol (ImpCom)". Ozone secretariat. United Nations Environment Programme. Documento disponível em <http://montreal-protocol.org/new_site/en/mp_institutions.php?committee_id=4>. Acesso em 27.08.2015.

[538] LESNIEWSKA, Feja. "Filling the holes: the Montreal Protocol´s non-compliance mechanism". In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Op. cit., pp.471-489 e p.478.

[539] "Implementation committee under the non-compliance procedure of the Montreal Protocol (ImpCom)". Ozone secretariat. United Nations Environment Programme. Artigo disponível em <http://montreal-protocol.org/new_site/en/mp_institutions.php?committee_id=4>. Acesso em 27.08.2015.

[540] "Artículo 7: Presentación de datos: Toda Parte proporcionará a la Secretaría, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se haya constituido en Parte, datos estadísticos sobre su producción, importaciones y exportaciones de cada una de las sustancias controladas enumeradas en el anexo A correspondientes a 1986, o las estimaciones más fidedignas que sea posible obtener de dichos datos, cuando no se disponga de ellos."

[541] LESNIEWSKA, Feja. Op. cit., pp.471-489 e p.480.

confrontacionais.[542]Considerável esforço foi feito para garantir que soluções amigáveis fossem alcançadas "com base no respeito pelas disposições do Protocolo".[543]

O NCP tem dois componentes, cada um deles é gerido pela ImpCom. O primeiro deles, a Comissão reúne-se regularmente mesmo quando não há uma submissão formal em sua agenda.O segundo componente é o sistema de submissões sobre não-cumprimento. Uma Parte pode submeter sua preocupação sobre implementação de outra Parte. A Parte também pode propor uma submissão sobre ela mesma caso não possa cumprir com o Protocolo. A Secretaria tem a obrigação de informar a ImpCom se ela tomar conhecimento de possível descumprimento.[544]

A ImpCom tem limitados instrumentos para avaliar as questões postas em sua agenda. Formalmente ela tem poderes para discutir questões, fazer recomendações ao MOP e comunicar que as Partes estão cumprindo seus compromissos. Esses três instrumentos correlacionados – discussão, recomendação e comunicação – são elementos de gestão de descumprimento.[545]

Ressalte-se que a Comissão serve como um primeiro passo para discutir e fazer recomendações para serem encaminhadas ao MOP para decisão formal, ou seja, a ImpCom é um órgão subsidiário. Sua atuação tem aumentado a eficácia do Protocolo de Montreal ao preparar rascunhos de decisões para o MOP.[546]

Diversos Encontros das Partes aconteceram desde que o procedimento de não conformidade foi instituído. O primeiro deles foi na cidade de Helsinki, em 1989, e o último, o 26º, na cidade de Paris em novembro de 2014.[547] Nesses MOPs diversos relatórios apresentados pela ImpCom foram analisados quanto à conformidade, ou não, dos Estados-Partes às obrigações previstas no Protocolo de Montreal.[548] Isso demonstra o caráter dinâmico

---

[542] 8. "The Implementation Committee shall consider the submissions, information and observations referred to in paragraph 7 with a view to securing an amicable solution of the matter on the basis of respect for the provisions of the Protocol". In: "Decisions of the parties related to the non-compliance procedure of the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer". October 2007. Disponível em <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso feito em 26.08.2015, p.118.

[543] VICTOR, David G. "The operation and effectiveness of the Montreal Protocol´s non-compliance procedure". In: VICTOR, David G.; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.). Op. cit., pp.137-176 e p.141. No original: "on the basis of respect for the provisions of the Protocol."

[544] Ibidem, pp.137-176 e p.141.

[545] Ibidem, pp.137-176 e p.149.

[546] Ibidem.

[547] "Decisions of the meetings of the parties to the Montreal Protocol". Ozone Secretariat. Disponível em <http://ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/63>. Acesso realizado em 18.09.2015.

[548] "Decisions of the parties related to the non-compliance procedure of the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer". October 2007, pp.31-116. O documento está disponível no endereço <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso em 18.09.2015.

do NCP e seu constante gerenciamento do problema referente ao buraco na camada de ozônio. Outra característica do procedimento de não conformidade está na sua habilidade de comunicar que as Partes estão cumprindo seus compromissos, podendo influenciar outras que estejam receosas de se portarem como países descumpridores. Algumas ONGs só têm conhecimento do descumprimento de algumas Partes após a comunicação dos dados feito pela ImpCom.[549]

A lista de medidas que podem ser aplicadas aos Estados-Partes caso estejam em não conformidade com o Protocolo de Montreal foi apresentada no 4º Encontro das Partes, em 1992. E são elas: 1) assistência para coleta de dados, assistência técnica, tecnológica e financeira, troca de informações e treinamento; 2) avisos; 3) suspensão de direitos específicos previstos no Protocolo.[550] Enfim, as Partes devem enviar os relatórios à Secretaria que os analisará e verificará quais Partes não têm cumprido com as medidas de controle. A Comissão de Implementação considera o relatório da Secretaria. As decisões quanto à aplicação das medidas em casos de não conformidade devem ser tomadas nos Encontros das Partes.[551]

Tem-se, assim, que o procedimento de não conformidade do regime de proteção da camada de ozônio é dinâmico e flexível, uma vez que seu objetivo principal é gerenciar a implementação das obrigações assumidas pelos Estados-Partes. Caso se verifique o descumprimento, ele permite buscar meios amigáveis para que as regras desse regime ambiental voltem a ser cumpridas e, com isso, o próprio regime seja fortalecido.

6.2 Convenção-Quadro da Mudança Climática e o Protocolo de Kioto

A característica-chave do Protocolo de Kioto, em um primeiro momento, é o estabelecimento de restrições quantitativas sobre emissões para economias

---

[549] VICTOR, David G. "The operation and effectiveness of the Montreal Protocol´s non-compliance procedure". In: VICTOR, David G.; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.), pp.137-176 e p.151.

[550] "Report of the fourth meeting of the parties to the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer. Copenhagen, 23-25 November 1992. Annex V Indicative list of measures that might be taken by a meeting of the parties in respect of non-compliance with the protocol". O documento consultado está disponível em <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/MOP_4.shtml>. Acesso em 27.08.2015.

[551] SARMA, K. Madhava. "Compliance with the multilateral environmental agreements to protect the ozone layer". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.), pp.25-38 e p.32.

industrializadas.[552]O protocolo também prevê três mecanismos flexíveis: o mecanismo de desenvolvimento limpo (art. 12); Implementação Conjunta (art. 6) e o Comércio de Emissões (art. 17), através dos quais as Partes podem buscar suas reduções de emissões.

As reduções das emissões visam garantir que todas as emissões advindas dos países do Anexo I sejam reduzidas ao menos em 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de 2008 a 2012. Os limites são diferentes para cada Parte, em razão de suas circunstâncias particulares, incluindo habilidade para reduzir as emissões, acesso às tecnologias limpas, uso da energia dentre outros. Todas as Partes do Anexo I da Convenção devem demonstrar progresso efetivo no cumprimento dos compromissos firmados no Protocolo de Kioto.

Países em desenvolvimento não estão incluídos no Anexo I, por isso não têm limites de emissões, eles só precisam cumprir seus compromissos previstos no art. 4(1) da Convenção[553].Os países desenvolvidos incluídos no Anexo I, por sua vez, devem tomar

---

[552] "Artigo 3 (1)". Protocolo de Kioto. "As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012."

[553] "Obrigações". Artigo 4. "1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: a) Elaborar, atualizar periodicamente, publicar e pôr à disposição da Conferência das Partes, em conformidade com o Artigo 12, inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e das remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, empregando metodologias comparáveis a serem acordadas pela Conferência das Partes; b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima; c) Promover e cooperar para o desenvolvimento, aplicação e difusão, inclusive transferência, de tecnologias, práticas e processos que controlem, reduzam ou previnam as emissões antrópicas de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal em todos os setores pertinentes, inclusive nos setores de energia, transportes, indústria, agricultura, silvicultura e administração de resíduos; d) Promover a gestão sustentável, bem como promover e cooperar na conservação e fortalecimento, conforme o caso, de sumidouros e reservatórios de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, incluindo a biomassa, as florestas e os oceanos como também outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos; Cooperar nos preparativos para a adaptação aos impactos da mudança do clima; desenvolver e elaborar planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, recursos hídricos e agricultura, e para a proteção e recuperação de regiões, particularmente na África, afetadas pela seca e desertificação, bem como por inundações; f) Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem; g) Promover e cooperar em pesquisas científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconômicas e outras, em observações sistemáticas e no desenvolvimento de bancos de dados relativos ao sistema climático, cuja finalidade seja esclarecer e reduzir ou eliminar as incertezas ainda existentes em relação às causas, efeitos, magnitude e evolução no tempo da mudança do clima e as consequências econômicas e sociais de diversas estratégicas de resposta; h) Promover e cooperar no intercâmbio pleno, aberto e imediato de informações científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconômicas e jurídicas relativas ao sistema climático e à mudança do clima, bem como às consequências econômicas e sociais de diversas estratégias de resposta; i) Promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação

providências sobre uma gama de matérias adicionais àquelas já previstas na Convenção. Isso inclui eficiência energética, promoção de energia renovável, redução e eliminação de subsídios que vão de encontro aos objetivos da Convenção, dentre outros compromissos previstos no art. 2º do Protocolo[554].

Como visto no Capítulo anterior, a Convenção também apresenta uma arquitetura organizacional para as políticas de mudança do clima global. O art. 7º traz a Conferência das Partes como o órgão supremo do regime e com legitimidade para rever a implementação da própria Convenção, além de lhe caber tomar decisões capazes de promover a efetiva implementação dos compromissos. O art. 8º trata da Secretaria, com sede na cidade de Bonn, na Alemanha, e tem como responsabilidade administrar o regime, receber os inventários e relatórios apresentados pelos Estados-Partes e transmitir as informações para todos eles. Há dois outros órgãos subsidiários: o do Conselho Científico e Tecnológico (art. 9º) e o da Implementação (art. 10), que se encontram ao menos duas vezes ao ano e dão assistência à COP apresentando avaliações do estado do conhecimento científico e tecnológico referente à mudança climática, além de avaliar as medidas efetivas a serem tomadas. O Fundo Global

---

de organizações não governamentais; e j) Transmitir à Conferência das Partes informações relativas à implementação, em conformidade com o Artigo 12". Nesse sentido ver: "Convenção sobre Mudança do Clima". O documento consultado pela autora está disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 27.08.2015.

[554] "1. Cada Parte incluída no Anexo I, ao cumprir seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões assumidos sob o Artigo 3, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, deve: (a) Implementar e/ou aprimorar políticas e medidas de acordo com suas circunstâncias nacionais, tais como: (i) O aumento da eficiência energética em setores relevantes da economia nacional; (ii) A proteção e o aumento de sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, levando em conta seus compromissos assumidos em acordos internacionais relevantes sobre o meio ambiente, a promoção de práticas sustentáveis de manejo florestal, florestamento e reflorestamento;
(iii) A promoção de formas sustentáveis de agricultura à luz das considerações sobre a mudança do clima; A pesquisa, a promoção, o desenvolvimento e o aumento do uso de formas novas e renováveis de energia, de tecnologias de sequestro de dióxido de carbono e de tecnologias ambientalmente seguras, que sejam avançadas e inovadoras; (v) A redução gradual ou eliminação de imperfeições de mercado, de incentivos
fiscais, de isenções tributárias e tarifárias e de subsídios para todos os setores emissores de gases de efeito estufa que sejam contrários ao objetivo da Convenção e aplicação de instrumentos de mercado; (vi) O estímulo a reformas adequadas em setores relevantes, visando a promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal; (vii) Medidas para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no setor de transportes; A limitação e/ou redução de emissões de metano por meio de sua recuperação e utilização no tratamento de resíduos, bem como na produção, no transporte e na distribuição de energia; (b) Cooperar com outras Partes incluídas no Anexo I no aumento da eficácia individual e combinada de suas políticas e medidas adotadas segundo este Artigo, conforme o Artigo 4, parágrafo 2(e)(i), da Convenção. Para esse fim, essas Partes devem adotar medidas para compartilhar experiências e trocar informações sobre tais políticas e medidas, inclusive desenvolvendo formas de melhorar sua comparabilidade, transparência e eficácia. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão ou tão logo seja praticável a partir de então, considerar maneiras de facilitar tal cooperação, levando em conta toda a informação relevante. "Protocolo de Kioto". Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 22.09.2015.

para o Meio Ambiente (GEF) é o mecanismo financeiro do regime, disposto nos arts. 11 e 21.[555]

Uma das inovações do regime é que, antes de os relatórios nacionais serem considerados pelo órgão subsidiário e pela COP, uma análise detalhada é feita por um time de especialistas.[556] Essas análises são coordenadas pela Secretaria, de modo que os especialistas que as conduzem são selecionados pelos governos e por organizações internacionais. Seu propósito é dispor de uma avaliação técnica de todos os aspectos da implementação, identificar e relatar qualquer problema ou outros fatores que influenciem no completo cumprimento. Seus resultados são repassados para todas as Partes.[557]

A análise dos especialistas tem duas funções. A primeira é ajudar a garantir que informações repassadas pelas Partes sejam adequadas e consistentes; a segunda, introduzir um importante e desejável elemento de quase-independência dos especialistas no processo de conformidade das Partes às obrigações assumidas.[558] Se tais análises concluírem que a Parte não está cumprindo com suas obrigações, as consequências da não conformidade podem variar. A Convenção dispõe a respeito de um processo consultivo multilateral para resolver as questões com relação à implementação[559]. Essa opção deve funcionar como um modo leve de se evitar a controvérsia, uma vez que é conduzida por um painel de especialistas com características não judicial e de aconselhamento. Nenhuma sanção pode ser imposta. Recomenda-seapenas medidas para facilitar a cooperação e implementação, resolver questões e promover a compreensão da Convenção.[560]

---

[555] BETSILL, Michele M. "International climate change policy: toward the multilevel governance of global warming". In: AXELROD, Regina S.; VANDEVEER, Stancy D.; DOWNIE, David Leonard (ed.). Op. cit., pp.111-131 e p.119.

[556] Conforme dispõe o art. 8º. Protocolo de Kioto. O documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf.>. Acesso em 27.08.2015.

[557] BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. Op. cit, p.369.

[558] Ibidem.

[559] "Artigo 13". "Solução de questões relativas à implementação da convenção. Em sua primeira sessão, a Conferência das Partes deve considerar o estabelecimento de um mecanismo de consultas multilaterais, ao qual poderão recorrer as Partes mediante solicitação, para a solução de questões relativas à implementação desta Convenção". In: "Convenção sobre Mudança Climática". Este documento está disponível para consulta em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 27.08.2015. "Artigo 16". "A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, tão logo seja possível, considerar a aplicação a este Protocolo, e modificação conforme o caso, do processo multilateral de consultas a que se refere o Artigo 13 da Convenção, à luz de qualquer decisão pertinente que possa ser tomada pela Conferência das Partes. Qualquer processo multilateral de consultas que possa ser aplicado a este Protocolo deve operar sem prejuízo dos procedimentos e mecanismos estabelecidos em conformidade com o Artigo 18." In: "Protocolo de Kioto". O documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 27.08.2015.

[560] BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. Op. cit., p.356.

Outra opção em caso de não conformidade é o recurso à solução de controvérsia,[561] embora ela nunca tenha sido escolhida por qualquer uma das Partes. Por fim, e a mais importante, há a disposição do art. 18 do Protocolo para o procedimento de conformidade.[562] Esse procedimento foi instituído na COP7[563] com a criação da Comissão de Conformidade e seus dois Ramos: o Facilitador e o Coercitivo.

É fato que a redução das emissões de gases de efeito estufa exige mudanças drásticas na produção e consumo de energia, afetando, com isso, todas as áreas das atividades econômicas, empresas públicas ou privadas. Dessa forma, a complexidade desse desafio exige mecanismos inovadores capazes de promover e controlar a conformidade do comportamento das Partes às obrigações assumidas. A Convenção-Quadro e o Protocolo de Kioto criaram um dos mecanismos de conformidade mais sofisticados existentes no Direito Ambiental Internacional.[564]

As questões de implementação do Protocolo de Kioto podem ser submetidas pela Parte ou por qualquer outra. Essas questões serão consideradas por uma Comissão de Conformidade. Não há participação de ONGs, mas elas e organizações intergovernamentais competentes podem submeter informações relevantes. Na prática, iniciado o procedimento de conformidade perante aquela Comissão, o trabalho resultante de um time de especialistas referente às análises dos inventários nacionais de emissões de GEE fornece a evidência inicial de não conformidade. A Comissão, em seguida, escolhe como irá lidar com ela. Como outras Comissões, ela pode aconselhar e fazer recomendações sobre implementação do Protocolo, oferecer assistência ou planejar transferência de tecnologia e capacitação. Essas são responsabilidades do Ramo Facilitator.[565]

---

[561] O Artigo 14 da Convenção das Mudanças Climáticas prevê as formas de negociação ou a submissão da controvérsia à CIJ, confirmado pelo artigo 19 do Protocolo de Kioto. Nesse sentido: "Convenção sobre Mudança do Clima". O documento aqui mencionado está disponível no endereço eletrônico em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 27.08.2015.

[562] "Artigo 18". "A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão, aprovar procedimentos e mecanismos adequados e eficazes para determinar e tratar de casos de não cumprimento das disposições deste Protocolo, inclusive por meio do desenvolvimento de uma lista indicando possíveis consequências, levando em conta a causa, o tipo, o grau e a frequência do não-cumprimento. Qualquer procedimento e mecanismo sob este Artigo que acarrete consequências de caráter vinculante deve ser adotado por meio de uma emenda a este Protocolo". In: "Protocolo de Kioto". Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 27.08.2015.

[563] "Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previsto em El Protocol de Kyoto". Decisión 24/CP.7. Informe de la conferencia de lãs parties sobre su séptimo período de sesiones, celebrado em Marrakech, de 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001. Conferencia de lasParties. Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a03s.pdf#page=72>. Acesso em 27.08.2015.

[564] WOLFRUM, Rudiger; FRIEDRICH, Jurgen. "The Framework convention on climate change and the Kyoto protocol". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). Op. cit., pp.53-68 e p.53.

[565] BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. Op. cit., p.249.

Assim, esse Ramo da Comissão de Conformidade lida com questões referentes às exigências de implementação. Ele fiscaliza o cumprimento das obrigações previstas no art. 4 (1) da Convenção e assumidas pelos países não integrantes do Anexo I do Protocolo de Kioto, ou seja, países em desenvolvimento. Como medidas de respostas facilitatoras, esse Ramo está obrigado a prestar consultoria e dar assistência técnica e financeira para as Partes, a fim de que possam promover a conformidade.[566]

Em outras palavras, o Ramo Facilitador tem como função facilitar e promover a conformidade das Partes em relação aos compromissos assumidos no Protocolo de Kioto. Também deve analisar se os países do Anexo I estão cumprindo com suas responsabilidades referentes às limitações das emissões de GEE, às metodologias e relatórios exigidos e ainda quanto aos requisitos de elegibilidade, todos compromissos previstos no Protocolo de Kioto. Enfim, no cumprimento de suas funções, aquele Ramo pode aconselhar e dar assistência a qualquer das Partes quanto à implementação das obrigações assumidas no Protocolo. Também pode facilitar a assistência técnica e financeira, incluindo a transferência de tecnologia, mas, nesse caso, com relação apenas aos países em desenvolvimento.[567]

Alternativamente, a matéria pode ser encaminhada ao Ramo Coercitivo, cujos membros devem ser juristas. A Parte interessada terá direito a ser ouvida publicamente em um devido processo, e como as decisões devem ser baseadas em evidências, elas devem ser justificadas em público. Pode haver uma apelação à COP se o devido processo foi negado. A razão para adoção de um processo quase-judicial é que o Ramo Coercitivo tem o poder de impor penalidades sobre a Parte em não conformidade, que podem ir desde o aumento na taxa de redução de emissões até a suspensão do direito de participar do comércio de emissões ou dos mecanismos de desenvolvimento limpo.[568]

As questões de implementação são submetidas ao plenário da Comissão de Conformidade. Os dois Ramos dessa Comissão têm poderes de decisão, podendo atuar

---

[566] "IV". Grupo de Facilitación. "4. El grupo de facilitación se encargará de prestar asesoramiento y apoyo a las Partes en la aplicación del Protocolo, así como de promover el cumplimiento por las Partes de sus compromisos dimanantes del Protocolo, teniendo en cuenta el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, enunciado en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención. Asimismo, tendrá en cuenta las circunstancias de los asuntos que tenga ante sí". "Decisión 24/CP.7". Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previsto en el Protocol de Kyoto. Informe de la conferencia de las parties sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech, de 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001. Conferencia de lasParties. Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a03s.pdf#page=72>. Acesso em 27.08.2015.

[567] FITZMAURICE, Malgosia. "The Kyoto Protocol compliance regime and treaty law". In: *Singapore year book of international law and contributors,* 2004, pp.23-40 e p.29. Disponível em <http://law.nus.edu.sg/sybil/downloads/articles/SYBIL-2004/SYBIL-2004-23.pdf>. Acesso realizado em 03.07.2015.

[568] BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. Op. cit., p.249-250.

independentemente da COP/MOP.[569] O Ramo Coercitivo da Comissão de Conformidade determina se um país do Anexo I está ou não em conformidade com os compromissos de redução de emissões, previstos no art. 3º, e com as exigências previstas nos arts. 5º e 7º do Protocolo de Kioto. Esse Ramo também controla a eligibilidade de requisitos para a participação nos mecanismos de flexibilidade. Em resposta a quaisquer conclusões de não conformidade, esse Ramo pode aplicar diversas consequências pré-determinadas e previstas em uma lista.[570]

Se o Ramo Coercitivo entender que a Parte não cumpre com suas obrigações previstas no art. 5º, § 1º ou 2º, ou art. 7º, § 1º ou 4º do Protocolo de Kioto[571], poderá adotar as seguintes medidas: declaração de não conformidade; desenvolvimento de um plano de ação em que

---

[569] WOLFRUM, Rudiger; FRIEDRICH, Jurgen. "The Framework convention on climate change and the Kyoto protocol". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.),Op. cit., pp.39-51, pp.53-68 e p.59.

[570] "V". Grupo de Control del Cumplimiento. "4. El grupo de control del cumplimiento se encargará de determinar si una Parte incluida en el anexo I no cumple: FCCC/CP/2001/13/Add.3 página 77 a) Su compromiso cuantificado de limitación o reducción de las emisiones dimanante del párrafo 1 del artículo 3 del Protocolo; b) Los requisitos metodológicos y de presentación de informes previstos en los párrafos 1 y 2 del artículo 5 y en5 c) Los requisitos de admisibilidad en el ámbito de los artículos 6, 12 y 17 del Protocolo. In: Conferencia de las Parties. Informe de la conferencia de las parties sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech, de 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001". "Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previsto en el Protocol de Kyoto". Decisión 24/CP.7. O documento consultado pela autora está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a03s.pdf#page=72>. Acesso em 27.08.2015.

[571] "Artigo 5". "1.Cada Parte incluída no Anexo I deve estabelecer, dentro do período máximo de um ano antes do início do primeiro período de compromisso, um sistema nacional para a estimativa das emissões antrópicas por fontes e das remoções antrópicas por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal. As diretrizes para tais sistemas nacionais, que devem incorporar as metodologias especificadas no parágrafo 2 abaixo, devem ser decididas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo em sua primeira sessão. 2. As metodologias para a estimativa das emissões antrópicas por fontes e das remoções antrópicas por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal devem ser as aceitas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e acordadas pela Conferência das Partes em sua terceira sessão. Onde não forem utilizadas tais metodologias, ajustes adequados devem ser feitos de acordo com as metodologias acordadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo em sua primeira sessão. Com base no trabalho, inter alia, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e no assessoramento prestado pelo Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico, a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve rever periodicamente e, conforme o caso, revisar tais metodologias e ajustes, levando plenamente em conta qualquer decisão pertinente da Conferência das Partes. Qualquer revisão das metodologias ou ajustes deve ser utilizada somente com o propósito de garantir o cumprimento dos compromissos previstos no Artigo 3 com relação a qualquer período de compromisso adotado posteriormente a essa revisão. Artigo 7. 1. Cada Parte incluída no Anexo I deve incorporar ao seu inventário anual de emissões antrópicas por fontes e remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, submetido de acordo com as decisões pertinentes da Conferência das Partes, as informações suplementares necessárias com o propósito de assegurar o cumprimento do Artigo 3, a serem determinadas em conformidade com o parágrafo 4 abaixo. 4. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve adotar em sua primeira sessão, e rever periodicamente a partir de então, diretrizes para a preparação das informações solicitadas sob este Artigo, levando em conta as diretrizes para a preparação de comunicações nacionais das Partes incluídas no Anexo I, adotadas pela Conferência das Partes. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve também, antes do primeiro período de compromisso, decidir sobre as modalidades de contabilização das quantidades atribuídas. "Protocolo de Kioto". O documento utilizado para esta nota está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 22.09.2015.

constem as causas do não cumprimento, as medidas que a Parte pretende desenvolver para voltar a cumprir suas obrigações e o prazo para implementá-las. Por outro lado, se entender que a Parte do Anexo 1 não cumpre um ou mais requisitos de elegibilidade previstos nos art. 6º, 12 e 17 do Protocolo[572], poderá suspender a elegibilidade daquela Parte. Todo esse procedimento está descrito na seção XV referente às medidas aplicadas por esse Ramo nos casos de não conformidade.[573] Por fim, se o Ramo Coercitivo entender que as emissões de uma das Partes excedem a quantidade determinada, pode aplicar as seguintes medidas: dedução da quantidade de emissões da Parte para o próximo período equivalente a 1.3 tonelada por excesso de emissão; desenvolver um plano de ação de conformidade e suspensão da sua elegibilidade.[574]

---

[572] "Artigo 6". "A fim de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3, qualquer Parte incluída no Anexo I pode transferir para ou adquirir de qualquer outra dessas Partes unidades de redução de emissões resultantes de projetos visando a redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa em qualquer setor da economia, desde que: (a) O projeto tenha a aprovação das Partes envolvidas; (b) O projeto promova uma redução das emissões por fontes ou um aumento das remoções por sumidouros que sejam adicionais aos que ocorreriam na sua ausência; (c) A Parte não adquira nenhuma unidade de redução de emissões se não estiver em conformidade com suas obrigações assumidas sob os Artigos 5 e 7; e (d) A aquisição de unidades de redução de emissões seja suplementar às ações domésticas realizadas com o fim de cumprir os compromissos previstos no Artigo 3. // 2. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo pode, em sua primeira sessão ou assim que seja viável a partir de então, aprimorar diretrizes para a implementação deste Artigo, incluindo para verificação e elaboração de relatórios. Uma Parte incluída no Anexo I pode autorizar entidades jurídicas a participarem, sob sua responsabilidade, de ações que promovam a geração, a transferência ou a aquisição, sob este Artigo, de unidades de redução de emissões.4. Se uma questão de implementação por uma Parte incluída no Anexo I das exigências mencionadas neste parágrafo é identificada de acordo com as disposições pertinentes do Artigo 8, as transferências e aquisições de unidades de redução de emissões podem continuar a ser feitas depois de ter sido identificada a questão, desde que quaisquer dessas unidades não sejam usadas pela Parte para atender os seus compromissos assumidos sob o Artigo 3 até que seja resolvida qualquer questão de cumprimento. Artigo 12. Fica definido um mecanismo de desenvolvimento limpo. 2. O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3. // 3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo: (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. Artigo 17. A Conferência das Partes deve definir os princípios, as modalidades, regras e diretrizes apropriados, em particular para verificação, elaboração de relatórios e prestação de contas do comércio de emissões. As Partes incluídas no Anexo B podem participar do comércio de emissões com o objetivo de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3. Tal comércio deve ser suplementar às ações domésticas com vistas a atender os compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos sob esse Artigo". "Protocolo de Kioto". Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 22.09.2015.

[573] "Medidas correctivas aplicadas por el grupo de control Del cumplimiento". XV. Decisión 24/CP.7. Informe de la conferencia de lãs parties sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech, de 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001. Conferencia de lãs Parties. O documento consultado pela autora para esta nota está disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a03s.pdf#page=72>. Acesso em 27.08.2015.

[574] PINESCHI, Laura. "Non-compliance mechanisms and the proposed center for the prevention and management of environmental disputes", p. 253-254. O artigo consultado pela autora está disponível no endereço eletrônico <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22204/1/ADI_XX_2004_05.pdf>. Acesso em 02.07.2015.

Os encontros desse Ramo são constantes e permitem a participação de outros atores que não apenas dos Estados, embora apenas como observadores. Nele, o processo de avaliação do cumprimento das obrigações pelos Estados-Partes é dinâmico, conforme se demonstrará ao longo da análise dos casos avaliados pelo Ramo Coercitivo, a qual será exposta daqui em diante.

No 3º Encontro da Comissão de Conformidade, em fevereiro de 2008, em sua sede, na cidade de Bonn, na Alemanha, foi analisada a implementação da Grécia referente aos procedimentos e mecanismos de conformidade e à regra 10, §2 das regras de procedimento da Comissão de Conformidade. O Ramo Coercitivo concordou em buscar o aconselhamento de especialistas com relação ao material apresentado pela Grécia.[575]

No relatório daquele Encontro, apresentado em março de 2008, a Secretaria confirmou que não houve informações apresentadas por organizações não governamentais e intergovernamentais. Também não houve pedido de registros de observadores. Especialistas manifestaram-se. A Grécia, em suas argumentações, apresentou em favor de sua política de prevenção à mudança climática, de sua implementação e ainda explicou os melhoramentos feitos no sistema de inventário nacional dos GEE. A Comissão acordou em dar um resultado final por meio eletrônico.[576] No 4º Encontro do Ramo Coercitivo, em abril de 2008, houve relato da questão da implementação da Grécia, tendo o Ramo decidido que a Parte incluída no Anexo I não satisfez o requisito de elegibilidade previsto nos arts. 6º, 12 e 17 do Protocolo de Kioto.[577]

No 5º encontro do Ramo Coercitivo, em junho de 2008, foi analisada a questão da implementação com relação ao Canadá; documentos foram recebidos pela Comissão de Conformidade e encaminhados àquele Ramo.[578] No relatório desse Encontro, após

---

[575] "CC/EB/3/2008/1. 27". February 2008. Third meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 4-6 March 2008. Bonn, Germany. O documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-3-2008-1__provisional_annotated_agenda_for_hearing_and_preliminary_decision_meeting-ver20080227.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

[576] "CC/EB/3/2008/2". 18. March 2008. Third meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 4-6 March 2008. Bonn, Germany. O documento consultado está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-3-2008-2_report_on_the_3rd_meeting_of_the_eb.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

[577] "CC/EB/4/2008/1". 9 April 2008. Fourth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 16-17 April 2008. Bonn, Germany. O documento consultado está disponível para acesso no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-4-2008-1_provisional_annotated_agenda_for_the_4th_mtg_of_eb.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

[578] "CC/EB/5/2008/1". 6 June 2008. Fifth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 14-16 June 2008. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico

explanações de alguns especialistas e manifestações feitas pelo governo canadense, aquele Ramo decidiu não dar continuidade à questão da implementação do Canadá referente aos requisitos de elegibilidade dos arts. 6º, 12 e 17 do Protocolo de Kioto.[579]

No 7º Encontro do Ramo Coercitivo, em setembro de 2009, discutiu-se, com relação à Croácia, a implementação sob a regra 10, § 2º das normas de procedimento da Comissão de Conformidade sob o Protocolo de Kioto.[580] A Croácia apresentou justificativas a respeito do não cumprimento da implementação de seus compromissos, em seguida o Ramo Coercitivo adotou um resultado preliminar, instando àquele país buscar aconselhamento perante o Ramo Facilitador. Para tanto levou-se em conta que se tratava de uma economia em transição em meio à dissolução da ex-Iugoslávia, determinando-se assim que o país apresentasse em determinado prazo um plano de implementação.[581]

No 9º Encontro do Ramo Coercitivo, em maio de 2010, foram consideradas questões de implementação com relação à Bulgária. O Ramo Coercitivo decidiu preliminarmente no sentido de não conformidade.[582] No 10º Encontro, ocorrido no mesmo mês, esse Ramo apresentou decisão definitiva obrigando a Bulgária a apresentar um plano de conformidade antes do prazo estabelecido.[583] No 11º Encontro, em agosto de 2010, a Croácia não apresentou o plano de implementação determinado no 7º Encontro, alegando intenção de apelar contra a decisão. O Ramo Coercitivo entendeu que, mesmo apelando, o país deveria apresentar o mencionado plano.[584] E, assim, determinou que a questão da Croácia fosse encaminhada à

<http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-5-2008-1_provisional_annotated_agenda_for_the_5th_eb_mtg-final.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

[579] "CC/EB/5/2008/2". 23 June 2008. Fifth meeting. Compliance Committee. Enforcement branch. 14-15 June 2008. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-5-2008-2_report_on_the_5th_meeting_of_the_eb.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

[580] Compliance Committee. CC/EB/7/2009/1. 11 September 2009. Enforcement branch. Seventh meeting. 11-12 October 2009. Bangkok, Thailand. Este documento está disponível no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc_eb_7_2009_1_provisional_agenda_and_annotations_20090911-final.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[581] Compliance Committee. CC/EB/7/2009/2. 26 October 2009. Enforcement branch. Seventh meeting. 11-13 October 2009. Bangkok, Thailand. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-7-2009-2_report_on_the7th_meeting_of_the_eb.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[582] Compliance Committee. CC/EB/9/2010/2. 25 May 2010. Enforcement branch. Ninth meeting. 10-12 May 2010. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_mechanisms/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-9-2010-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[583] Compliance Committee. CC/EB/10/2010/1. 26 May 2010. Enforcement branch. Tenth meeting. 28-29 June 2010. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-10-2010-1_provisional_agenda_and_annotations.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[584] Compliance Committee. CC/EB/11/2010/1. 13 August 2010. Enforcement branch. Eleventh meeting. 16 September 2010. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico

Conferência das Partes que atua como Encontro das Partes do Protocolo de Kioto. Com relação à Bulgária, o Ramo Coercitivo manteve a decisão preliminar de não conformidade, tendo em vista que o plano de implementação apresentado não estava completo; contudo concedeu outro prazo para que ele pudesse ser complementado.[585]

O 13º Encontro, em julho de 2011, tratou da questão da implementação da Romênia. Apesar das alegações de melhoramento em seu sistema nacional de inventário anual das emissões dos GEE, além de outros melhoramentos em outras áreas, o Ramo Coercitivo entendeu que na Romênia ainda havia problemas não resolvidos e que, por isso, a decisão final seria dada em momento posterior.[586] O 14º Encontro, em setembro de 2011, tratou da implementação da Ucrânia. Apesar de suas alegações, o Ramo Coercitivo proferiu decisão preliminar no sentido de que ainda havia problemas não resolvidos com relação ao seu sistema nacional de inventário. A decisão final também seria dada em momento posterior.[587] O 16º Encontro, em novembro de 2011, tratou da questão da implementação da Lituânia. Apesar de suas alegações, o Ramo Coercitivo entendeu, na decisão preliminar, que os documentos apresentados não estavam em conformidade com as obrigações previstas no Protocolo de Kioto.[588] No 17º Encontro, em dezembro de 2011, o Ramo Coercitivo confirmou a decisão preliminar com relação à Ucrânia determinando que ela desenvolvesse um plano.[589] Após várias questões apresentadas por esse Ramo quanto ao plano, a Ucrânia comprometeu-se a revisá-lo e submetê-lo novamente *a posteriori*.[590]

<http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-11-2010-1_provisional_agenda_and_annotations.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[585] Compliance Committee. CC/EB/11/2010/2. 30 September 2010. Enforcement branch. Eleventh meeting. 16 September 2010. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-11-2010-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[586] Compliance Committee. CC/EB/13/2011/2. 18 July 2011. Enforcement branch. Thirteenth meeting. 6-8 July 2011. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_mechanisms/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-13-2011-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[587] Compliance Committee. CC/EB/14/2011/2. 12 September 2011. Enforcement branch. Fourteenth meeting. 22-27 August 2011. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-14_2011-2_report_on_eb_14.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[588] CC/EB/16/2011/2. 26 November 2011. Sixteenth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 14-18 November 2011. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-16-2011-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

[589] CC/EB/17/2011/1/ADD.1. 14 December 2011. Seventeenth meeting. Compliance Committee. Enforcementbranch. 20-21 December 2011. Bonn, Germany. Este documento está disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-17-2011-1-add_1__supplementary_provisional_agenda.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

[590] CC/EB/27/2011/2. 27 December 2011. Seventeenth meeting. Compliance Committee. Enforcement branch. 20-21 December 2011. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta em

No 18º Encontro, em fevereiro de 2012, o Ramo Coercitivo reavaliou o plano de implementação apresentado pela Croácia e decidiu restabelecer sua elegebilidade para participar dos mecanismos previstos nos arts. 6º, 12 e 17 do Protocolo de Kioto.[591] No 19º Encontro, em março de 2012, depois da análise dos documentos adicionais apresentados pela Ucrânia, o Ramo Coercitivo decidiu restabelecer sua elegebilidade para participar dos mecanismos previstos nos arts. 6º, 12 e 17 do Protocolo de Kioto.[592] No 20º Encontro, em agosto de 2012, o Ramo Coercitivo analisou os documentos apresentados pela Eslováquia referentes à implementação de seus compromissos referentes ao sistema nacional de emissões de GEE, decidindo que o país não cumpriu com suas obrigações. Quanto ao pedido da Romênia para se restabelecer sua elegebilidade a participar dos mecanismos previstos nos arts. 6º, 12 e 17 do Protocolo de Kioto, após a apresentação de novo relatório, restabeleceu-se sua elegibilidade em participar dos mecanismos de desenvolvimento limpo. Com relação à Lituânia, o Ramo Coercitivo também analisou os documentos apresentados e, após considerar os argumentos dos especialistas, não acatou seu pedido de restabelecer sua elegebilidade para participar dos mecanismos de desenvolvimento limpo.[593]

No 21º Encontro, em novembro de 2012, o Ramo Coercitivo reanalisou e reavaliou o plano de implementação submetido pela Eslováquia e decidiu que as medidas contidas no plano ainda não tinham sido implementadas e, além disso, que o relatório do sistema anual de emissões submetidas por esse país em 2012 não revelava se todas as questões de implementação haviam sido resolvidas. Com relação ao pedido da Lituânia de restabelecer sua elegebilidade, o Ramo Coercitivo considerou sua condição de participar dos mecanismos previstos nos arts. 6º, 12 e 17 do Protocolo de Kioto.[594]

<http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-17-2011-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

[591] CC/EB/18/2012/3. 24 February 2012 Eighteenth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 7-8 and 10 February 2012. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-18-2012-3_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

[592] CC/EB/19/2012/2. 21 March 2012. Nineteenth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 8-9 March 2012. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-19-2012-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

[593] . CC/EB/20/2012/2. 9 August 2012. Twentieth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee 9-14 July 2012. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-20-2012-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

[594] CC/EB/21/2012/2. 9 November 2012. Twenty-first meeting. Compliance Committee. Enforcementbranch. 22-24 October 2012. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-21-2012_2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

No 22º Encontro, em abril de 2013, a Eslováquia requereu ao Ramo Coercitivo a reanálise dos documentos apresentados alegando que estavam em conformidade com as obrigações referentes aos requisitos necessários para a elaboração do inventário do sistema nacional de emissões de GEE. O Ramo Coercitivo entendeu que a Eslováquia estava fazendo bons progressos com relação às medidas descritas no seu plano, contudo não seria possível ainda concluir se todas as questões de implementação tinham sido resolvidas.[595] No 23º Encontro, em agosto de 2013, o Ramo Coercitivo reanalisou os argumentos e documentos novamente apresentados pela Eslováquia, bem como seu pedido de reconsideração quanto ao reconhecimento de que estaria em conformidade com suas obrigações referentes ao sistema de inventário nacional anual das emissões de GEE, que foi aceito pelo Ramo Coercitivo.[596]

A partir dessa sucinta análise do procedimento de conformidade transcorrido no Ramo Coercitivo conclui-se que sua dinâmica é fluente e sua atuação, constante. Isso demonstra que o procedimento do regime da mudança climática é mais bem elaborado em comparação com o regime de proteção da camada de ozônio. Fator que decorre de sua estrutura e características específicas, visto que nele atuam em conjunto os Ramos Facilitador e Coercitivo. Essa distinção permite maior compreensão a respeito da assistência técnica e financeira no procedimento de conformidade previsto em tal Protocolo.[597]

O Ramo Facilitador traduz o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada, considerando as capacidades dos Estados. Reconhece a ausência de imposição de penalidades quando a não conformidade advém da falta de recursos técnicos e financeiros dos países em desenvolvimento. Razão pela qual, a resposta adequada está na elaboração de um plano de assistência para que a Parte que descumpre suas obrigações seja capaz de implementar o Protocolo de forma efetiva.[598]

O Ramo Coercitivo, por sua vez, analisa o não cumprimento das Partes do Anexo I com relação aos dispositivos que preveem a metodologia e a comunicação, a limitação quantificada de emissão ou os compromissos de redução e a elegibilidade de requisitos para o uso dos mecanismos flexíveis. No caso de se verificar a não conformidade de algum Estado-

---

[595]. CC/EB/22/2013/3. 15 April 2013. Twenty-second meeting. Enforcement branch. ComplianceCommittee. 22-23 March 2013. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta em <http://unfccc.int/files/essential_background/kyoto_protocol/compliance/application/pdf/cc-eb-22-2013-3_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

[596]. CC/EB/23/2013/3. 12 August 2013. Twenty-third meeting. Enforcement branch. ComplianceCommittee. 3-4 July 2013. Bonn, Germany. Este documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-23-2013-3_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

[597] CHAZOURNES, Laurence Boisson de. "Technical and Financial Assistance and compliance: the interplay". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.), Op. cit., pp.273-300 e p.286.

[598] Ibidem, pp.273-300 e p.287.

Parte, esse Ramo pode impor consequências que vão desde uma simples declaração de não conformidade acompanhada de uma ordem de apresentar um plano de conformidade até a suspensão da elegibilidade para se usar um ou todos os mecanismos de flexibilidade. Ou mesmo a dedução do número de toneladas igual a 1.3 vezes a quantidade em toneladas de excesso emitido.[599]

Um confiável e forte monitoramento e um sistema de relatórios são essenciais para um efetivo sistema de conformidade. Seu principal objetivo é dar transparência ao regime.[600]Conforme dispõe a Convenção[601], todas as Partes devem desenvolver inventários nacionais de suas emissões, bem como relatar sobre os passos tomados para implementação dos objetivos nela previstos. O conteúdo e os prazos para se submeter tais comunicações nacionais é distinto para países desenvolvidos (Anexo 1) e para países em desenvolvimento (Não-Anexo 1).[602]

A Convenção prevê a informação do inventário, que é publicada e revista periodicamente. O art. 8º, § 1º do Protocolo de Kioto exige revisão anual dos inventários nacionais, a ser feita por um grupo de especialistas sob coordenação da Secretaria, que avalia não apenas o completo cumprimento, mas também a qualidade dos dados dos relatórios e da manutenção dos registros nacionais. Isso equivale a um controle formal institucionalizado de relatórios e monitoramento, o qual não se observa em outros acordos ambientais internacionais. A análise termina com um relatório para o MOP avaliando a implementação das obrigações e identificando qualquer problema potencial. Problemas de cumprimento que forem identificados podem desencadear mecanismos adotados sob o procedimento de conformidade.[603]

É possível o procedimento de recurso, uma possibilidade nova no Direito Ambiental Internacional. Ou seja, a Parte pode apelar à MOP contra uma decisão do Ramo Coercitivo, conforme dispõe o art. 3º do Protocolo de Kioto, se ela entender que foi negado o direito ao devido processo na tomada de decisão. Assim, o MOP pode rever a decisão daquele Ramo e dar novo sentido a ela.[604]

---

[599] Ibidem.
[600] WOLFRUM, Rudiger; FRIEDRICH, Jurgen. "The Framework convention on climate change and the Kyoto protocol". In: Ibidem, pp.39-51, pp.53-68 e p.57.
[601] "Art. 4o, § 1º" e "Art. 12, § 1º". Convenção sobre Mudança do Clima. Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 27.08.2015
[602] WOLFRUM, Rudiger; FRIEDRICH, Jurgen. "The Framework convention on climate change and the Kyoto protocol". In: BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). Op. cit., pp.39-51, p.53-68 e p.57.
[603] Ibidem, pp.39-51, pp.53-68 e pp.57-58.
[604] Ibidem, pp.39-51, pp.53-68 e p.61.

Enfim, a dinâmica apresentada pelos procedimentos de conformidade dos dois regimes jurídicos analisados neste Capítulo demonstra que o gerenciamento dos dois principais problemas ambientais globais, o da proteção da camada de ozônio e o da mudança climática, é constante. Ainda que tenha havido descumprimento de obrigações por alguns Estados-Partes, em nenhum momento a CIJ foi acionada; isso porque os próprios regimes dispõem de mecanismos para reverter a situação sem a necessidade de instaurar procedimentos jurisdicionais, mecanismos muito mais dispendiosos financeiramente, mais demorados e alheios ao objetivo de gerenciar os problemas ambientais – pelo contrário, visam impor sanções causando desgastes diplomáticos.

Por fim, a periodicidade em que os relatórios são entregues pelos Estados-Partes e a estrutura organizacional prevista dentro dos regimes para analisá-los visam, principalmente, evitar danos ambientais transfronteiriços. O ambiente de cooperação que impera nos regimes jurídicos analisados é o contraponto da ideia de confronto e de acusações que se verifica nos conflitos ambientais jurisdicionais.

CONCLUSÃO

Da pesquisa sistemática a respeito do tema proposto conclui-se, em um primeiro momento, que os problemas ambientais globais, especificamente os de proteção da camada de ozônio e de mudança climática, não estão resolvidos; tampouco serão de uma só vez e de uma vez por todas. Eles envolvem interesses estatais que vão além dos jurídico-políticos, razão pela qual alcançam outros atores que não os sujeitos de Direito Internacional. São problemas que afetam questões sociais e econômicas dos países, e como há clara divisão entre os chamados de "primeiro mundo" e os de "terceiro mundo" as frentes de batalha para enfrentá-los não podem ser iguais para todos eles.

Acrescente-se ainda que, pelo fato de as leis da natureza serem inconstantes, elas se alteram conforme os recursos naturais são explorados pelas mãos do homem. Ademais conhecimento científico sobre toda a extensão e profundidade dos problemas ambientais transfronteiriços não é absoluto, do que se depreende que a solução adequada para eles não pode ser única. Há uma conjugação de possíveis saídas para, no mínimo, gerenciá-los.

Os desafios ambientais globais não são prioridades apenas dos Estados; outros atores não estatais também compartilham deles. Não é possível que apenas os tomadores de decisões discutam e formulem propostas para vencê-los. É indispensável a participação da sociedade civil, organizada ou não, das organizações intergovernamentais e dos empresários compondo o cenário das discussões, cada qual com seus conhecimentos específicos, defendendo pontos de vista que, a princípio opostos, permitem a comunhão e ajustamento de ideias em busca da composição dos interesses pautada pela cooperação e pela defesa do interesse comum da humanidade em alcançar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

A preocupação com a destruição do planeta Terra decorre do fato de ele ser o único habitável pelo homem e com recursos naturais suficientes, adequados e nas proporções suficientes para nos manter vivos mas que, em decorrência das diversas e intensas atividades antrópicas, está dando mostras de que não suportará muito tempo a exploração desenfreada e ilimitada ao qual está exposto. A preocupação com a proteção do meio ambiente global, não só para essa como para as gerações vindouras, fez com que o Papa Francisco anunciasse sua Encíclica "Louvado sejas"[605], convocando todos a voltar os olhos para a natureza, um ser vivo que nos recebe, abriga e protege mas que sofre as consequências de visitantes como nós,

---

[605] Carta Encíclica *Laudato si´* do Santo Padre Francisco sob o cuidado da Casa Comum. Disponível em <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em 6.10.2015.

insaciáveis de seus recursos naturais. São recursos indispensáveis para alimentar a ganância econômica dos países considerados ricos e tão maltratados pelos considerados pobres.

A menção a uma Encíclica papal não é feita em vão aqui. A Santa Sé é considerada Estado não membro, que participa como observadora nas sessões e nos trabalhos da Assembleia Geral da ONU[606]. Além disso, às vésperas da COP21, na França, em dezembro de 2015, numa advertência clara, objetiva e pacífica, o Papa Francisco, convocou todos os países a repensar a exploração econômica: ela ao mesmo tempo gera riquezas para alguns países, causa pobreza na outra grande maioria deles. A consciência desse fato funcionou então como norteador para as discussões político-jurídico-social-econômicas naquele ambiente de governança global.

Na Encíclica, Papa Francisco também prega o diálogo das ciências com a política, a economia e a sociedade civil, organizada ou não, uma vez que a "nossa casa", como ele se refere ao planeta Terra, pertence a todos. É de interesse comum da humanidade protegê-la e preservá-la em nome da própria sobrevivência do homem e das gerações futuras. Além disso, segundo o mesmo documento, as organizações não governamentais ambientais têm papel importante na discussão política global referente à busca por soluções aos graves e complexos problemas ambientais.

Articulada à conscientização sobre os problemas ambientais transfronteiriços, há também a preocupação com o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados nos novos acordos ambientais multilaterais. Esse desafio posto à comunidade internacional não pode ser vencido com a instauração de conflitos ambientais jurisdicionais. E os motivos para tanto são vários: a multidisciplinariedade daqueles problemas, a multilateralidade de atores envolvidos, a assimetria das responsabilidades, a necessidade de recursos financeiros, tecnológicos e de conhecimento que não estão disponíveis a todos os países. Por essas razões, a via jurisdicional, pautada por conceitos, paradigmas e princípios de Direito Internacional clássico não é adequada para os novos desafios da humanidade, nem para a proteção do meio ambiente global.

Em que se pese essas razões que dificultam a solução para os problemas ambientais globais pela via jurisdicional, há, ainda, o reconhecimento de que o próprio meio ambiente é inconstante. As leis ambientais tendem a reagir de formas distintas conforme os recursos ambientais vão sendo explorados e danos a eles vão acontecendo. Toda essa dinâmica ambiental e a mudança no conhecimento do homem a respeito, através dos seus estudos e

---

[606] "Permanent Observers". Non-members States. O documento está disponível para consulta no endereço eletrônico <http://www.un.org/en/members/nonmembers.shtml>. Acesso em 6.10.2015.

pesquisas, exigem que as obrigações assumidas pelos Estados nos acordos ambientais multilaterais sejam acompanhadas periodicamente, podendo ser alteradas. E o descumprimento delas não pode gerar outro problema, dessa vez jurisdicional. O não cumprimento das obrigações é assunto de gerenciamento de conflito, não matéria jurisdicional. A proteção do meio ambiente global através de compromissos assumidos nos documentos internacionais é de responsabilidade dos Estados, cujo objeto é de interesse comum da humanidade, motivo pelo qual depende da cooperação de todos, cada participante assumindo sua parcela de responsabilidade na causa e nos resultados.

A partir dessas constatações, tem-se que os objetivos propostos pelo novo Direito Ambiental Internacional estão sendo alcançados com base em algumas indagações iniciais. A conscientização sobre as ameaças transfronteiriças ao meio ambiente foi despertada, principalmente, pela comunidade científica, em seus estudos técnicos, nos quais revelou-se as consequências danosas da ação antrópica não só para o meio ambiente, mas também para a saúde do homem. A partir desse despertar foram realizadas conferências mundiais ambientais para se discutir a problemática, contando com a presença dos Estados, de ONGs, cientistas e empresários, uma novidade em um cenário até então estritamente limitado aos países.

Constatou-se então que os problemas ambientais que extrapolam fronteiras políticas não poderiam ser enfrentados se não houvesse cooperação de todos os participantes nas discussões; que o desejo de resolvê-los, ou ao menos gerenciá-los, ultrapassava a seara política, alcançando o interesse comum da humanidade em viver em um ambiente saudável, não apenas para esta como para as futuras gerações.

Além disso, o grau de responsabilidades pelo surgimento desses problemas mostrou-se desigualmente distribuído entre os países, cada qual contribuindo de alguma forma, alguns mais outros menos. As causas também se provaram distintas, ou seja, países desenvolvidos exploraram ilimitadamente os recursos naturais para obterem padrões de vida consideráveis, os demais países poluíram, e ainda poluem, o meio ambiente em decorrência de suas condições de pobreza. Consequentemente, a capacidade técnico-científica e financeira para enfrentar esses problemas é fator de desigualdade entre os países, fato que deve orientá-los no momento de assumir obrigações no âmbito internacional. Dessa forma, o princípio da igualdade entre os Estados foi revisto com o reconhecimento do princípio da responsabilidade comum mas diferenciada.

Em meio ao processo, os documentos internacionais de natureza jurídica *soft law* ganharam importância, ao estabelecerem princípios ambientais voltados para a prevenção e precaução de danos ambientais transfronteiriços. Uma vez que no cenário da governança

ambiental há maior incidência de fiscalização das condutas consideradas ambientalmente corretas por atores não estatais, embora eles sejam documentos não vinculantes, eles têm força, não só para criar constrangimentos aos países que desrespeitam suas diretrizes, como também para gerar costumes ambientais internacionais.

No cenário da governança ambiental global – visível naquelas conferências pela atuação de organizações não estatais –, foi revista a forma de elaborar tratados internacionais clássicos em favor da comunhão de interesses em negociações pautadas pelo princípio da cooperação, almejando-se assim proteger o interesse comum da humanidade. Nesse sentido, foram estabelecidos os regimes ambientais, compostos por uma convenção-quadro, protocolos e uma arquitetura organizacional com função de supervisionar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-Partes.

Tendo sido esse nosso objeto, o pano de fundo que orientou esta tese foi a questão do cumprimento das obrigações ambientais previstas e assumidas pelos Estados nos documentos internacionais. O descumprimento delas que originaram os conflitos ambientais transfronteiriços e jurisdicionais aqui analisados leva à conclusão de que a CIJ não comunga com os novos princípios e conceitos do Direito Ambiental Internacional; portanto, não é a via mais adequada para o enfrentamento desse desafio posto à humanidade. Da mesma forma, quando da análise dos regimes ambientais, buscou-se apontar uma via alternativa que não a jurisdicional para solucionar casos de não cumprimento de obrigações previstas e assumidas pelos Estados nesses novos acordos ambientais multilaterais.

Conflitos envolvendo o meio ambiente foram levados à CIJ, única com competência e jurisdição ampla, inclusive para essas controvérsias. Na análise dos casos apresentados, notou-se que em nenhum deles as decisões foram baseadas nos novos paradigmas do Direito Ambiental Internacional, ainda que decisões em separado por alguns juízes os tenham considerado. Ou seja, a Corte não acolheu os princípios da precaução e da prevenção de danos ambientais, exigindo nos conflitos ambientais intergovernamentais a ocorrência de danos concretos para a imposição de responsabilização. Os conflitos ambientais transfronteiriços julgados pela CIJ revelaram que ela permanece atrelada aos princípios e aos conceitos do Direito Internacional clássico.

Nesse sentido, é preciso reconhecer que não seria uma sentença condenatória que resolveria, ou ao menos gerenciaria, os problemas ambientais. Esses exigem cooperação entre os Estados, ajuda financeira e técnica aos países sem recursos suficientes para enfrentá-los. Na mesma análise pôde-se visualizar o quanto os pilares de sustentação do Direito Internacional clássico são inadequados para enfrentar os desafios globais impostos pela

agressão ao meio ambiente pelas atividades humanas, fato que confirma a importância da elaboração de novos princípios, novos conceitos e a inauguração de novos pilares de sustentação do Direito Ambiental Internacional.

Concluiu-se também que a via jurisdicional não é mais adequada para solucionar os conflitos ambientais transfronteiriços porque eles envolvem não só interesses estatais ou entre organizações intergovernamentais, únicos com legitimidade na CIJ, mas também interesses de tantos outros atores não estatais. Some-se o fato de que os problemas ambientais, por serem globais, podem acarretar danos em lugares distintos das fontes da poluição, sendo a identificação de seu causador tarefa quase impossível, pois todos, não só os Estados, são autores e vítimas.

Além disso, há que se admitir que as decisões da Corte analisadas foram receosas em condenar o sujeito de direito por descumprimento de obrigação prevista em tratado internacional, baseando-se na prevenção de danos, pois sua intenção não era instaurar uma crise diplomática. O desrespeito às sentenças condenatórias provocaria a intervenção do Conselho de Segurança da ONU, o que poderia desencadear outro problema, dessa vez diplomático. Tanto isso é plausível que os juízes da Corte devolveram aos Estados-Partes a controvérsia para que buscassem uma solução amigável, respeitando o tratado que os vinculava juridicamente. Diante dessas constatações, é mister buscar outras formas de solução de controvérsias mais adequadas e coerentes com a complexidade apresentada pelos riscos ambientais transfronteiriços.

Paralelamente à via jurisdicional, que, embora não tenha se mostrado a mais adequada, é ainda uma via válida jurídica e politicamente falando, a comunidade internacional busca resolver os problemas ambientais globais, baseando-se nos princípios da cooperação, da busca do interesse comum da humanidade e da responsabilidade comum mas diferenciada. Para tanto, instalou-se o cenário da governança ambiental global, cujo maior resultado decorrente da pauta geral de regimes internacionais são os regimes ambientais.

Mais uma vez a Encíclica “Louvado sejas” do Papa Francisco deve ser mencionada. Em nenhum momento ela sugere que, em virtude do enfrentamento real e efetivo dos problemas ambientais internacionais, há que se instaurar conflitos e discussões entre os Estados, muito menos a imposição de ideias e medidas dos chamados “desenvolvidos sobre os em desenvolvimento”. Ao contrário, em várias passagens do documento, ele convida todos ao diálogo, à troca de ideias dentro de um ambiente de governança. As ciências com suas pesquisas e dados claros, objetivos e verdadeiros, os tomadores de decisões com seus poderes de decidir quais seriam as melhores e mais viáveis medidas para combater os problemas

ambientais. Os empresários com seus conhecimentos e ideias de novas tecnologias menos poluentes capazes de efetuar a transição para uma verdadeira "economia verde" e, por fim, a sociedade civil como interessada na proteção do próprio *habitat* e na qualidade de vida de todas as pessoas, inclusive das futuras gerações.

A complexidade, a multidisciplinariedade e a transversalidade dos problemas ambientais globais não podem ser encaradas por meio da elaboração de tratados conformes aos pilares do Direito Internacional clássico. A dinamicidade do meio ambiente, o avanço do conhecimento técnico-científico quanto à própria natureza, as novas tecnologias capazes de mitigar os impactos ambientais decorrentes das atividades antrópicas e o reconhecimento de que a igualdade dos países nas questões ambientais não é um meio adequado para se buscar a cooperação de todos exigem o constante gerenciamento do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados a fim de se prevenir a ocorrência de danos ao meio ambiente.

Nesse sentido, os regimes ambientais trouxeram um novo paradigma de elaboração de tratados. Eles são o conjunto de uma convenção-quadro e protocolos que apresentam uma arquitetura organizacional não vista em qualquer outro tratado internacional clássico, advinda nos novos regimes internacionais ambientais. Uma das peças da arquitetura organizacional apresentada nesses regimes é o mecanismo e procedimento de controle de conformidade, em que os Estados-Partes têm a obrigação de apresentar relatórios frequentes descrevendo as medidas adotadas para cumprirem com as obrigações assumidas. A Secretaria dos regimes os recebe e os encaminha para uma Comissão que fará sua análise. A Conferência das Partes é o órgão supremo dos regimes, e seus encontros são regulares, permitindo a participação de atores não estatais. Isso nos leva a concluir que a governança ambiental também está presente nos regimes jurídicos.

Como parâmetros de análise, essa pesquisa baseou-se nos dois maiores regimes ambientais, o da proteção da camada de ozônio e o da mudança climática. A arquitetura organizacional prevista neles apresenta certas diferenças mas isso não interfere em suas essências: ou seja, ambos têm em vista a cooperação entre os Estados e a busca de soluções para os problemas ambientais globais através da via não jurisdicional. Os mecanismos e procedimentos de controle de conformidade supervisionam o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-Partes no aspecto jurídico dos regimes ambientais, visando evitar confrontações entre eles através do meio pacífico de solução de controvérsias decorrentes do descumprimento daquelas obrigações. Concluiu-se que esses mecanismos são mais efetivos nas soluções de conflitos de contexto ambiental do que aqueles de responsabilização dos Estados.

Como os problemas ambientais tendem a se concretizar com o passar do tempo, ou seja, os danos ambientais além das fronteiras políticas decorrem do acúmulo no tempo de diversas atividades antrópicas com impactos negativos no meio ambiente, cujas origens advêm tanto dos países desenvolvidos como aqueles em desenvolvimento, a vigilância quanto ao cumprimento das obrigações deve ser constante, em um cenário de governança, ainda que atores não estatais participem apenas como observadores nesses procedimentos. Dessa forma, a arquitetura organizacional apresentada pelos regimes ambientais em sua vertente jurídica, principalmente com a previsão dos mecanismos e instrumentos de controle do cumprimento das obrigações, tidos como meio de coordenar políticas e interesses, supervisionando a implementação delas e resolvendo conflitos através da ponderação de interesses, revela-se como o caminho para a necessária proteção do meio ambiente, mais flexível e efetivo do que a forma bilateral e jurisdicional de solução de controvérsia.

Conclui-se, finalmente, que a hipótese proposta no início desta pesquisa demonstrou-se verdadeira, uma vez que, embora a CIJ tenha competência jurisdicional para julgar conflitos ambientais transfronteiriços, os novos paradigmas descortinados pelo Direito Ambiental Internacional têm desempenhado papel mais relevante no enfrentamento dos problemas ambientais globais, principalmente com uso dos mecanismos e instrumentos de controle de conformidade previstos nos regimes jurídicos ambientais.

LISTA DE ABREVIATURAS

BAT – *Best available techniques*

CARU –Comissão Administrativa do Rio Uruguai

CBDR – *Common but differentiated responsabilities*

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CFC´S – Clorofluorocarbonos

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CITES – Convenção sobre o comércio internacional das espécies da flora e fauna selvagens em perigo de extinção

COP – Conferência das Partes

CSD – *Commission on Sustainable Development*

ECOSOC – *Economic and Social Council*

FCCC – *Framework Convention on Climate Change*

GEE – Gases de efeito estufa

GEF – *Global Environmental Fund*

GEO – *Global Environmental Outlook*

ICRW – *International Convention for the Regulation of Whaling*

IJC – *International Joint Commission*

ImpCom – *Implementation Committee*

IPCC – *Intergovernmental panel on climate change*

IWC – *International Whaling Commission*

JARPA – *Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic*

LRTAP – C*onvention on long-range transboundary air pollution*

MEA – *Multilateral environmental agreements*

MLF – *Multilateral Fund*

MOP – *Meeting of Parties*

NCP – *Non-compliance procedure*

OI – Organização Internacional

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – *Organization National United*

ODS – *Ozone-depleting substances*

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

SDGs – *Sustainable development goals*

WMO – *World meteorological organization*

WSSD – *World Summit on Sustainable Development*

BIBLIOGRAFIA

1) Geral

AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Curso de direito internacional público*, 4ª ed. São Paulo: Atlas,2013.

AXERLROD, Regina S.; VANDEVEER, Stancy D.; DOWNIE, David Leonard (ed.).*The global environment. Institutions, law and policy*, 3ª Ed. Washington: CQPress, 2011.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. "Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 47(2): 100-130, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a04.pdf>. Acesso em 24.08.2015.

BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. *International environmental law*. Oxford: United Kingdom by Hart Publishing Ltda., 2011.

BEYERLIN, Ulrich; STOLL, Peter-Tobias; WOLFRUM, Rudiger (ed.). *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia*. Leiden⁄Boston,MartinusNijhoff publishers, 2006.

BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. *International law and the environment*, 3a ed..New York: Oxford University Press, 2009.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.

BODANSKY, Daniel. "The history of the global climate change regime", p.23-24. Disponível em <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/admininst/shared/doc-professors/luterbacher%20chapter%202%20102.pdf>. Acesso em 27.03.2015.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa comunidade global. Relatório da Comissão sobre governança global. *Relatório*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CANOTILLO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M (org). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DELMAS, Magali A.; YOUNG, Oran R (ed.).*Governance for theenvironment. New perspectives*. Cambridge University Press, 2009.

DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos; REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. "Recursos ambientais: do patrimônio comum da humanidade à soberania dos Estados". Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=31839b036f63806c>. Acesso em 16.12.2014.

DUNOFF, Jeffrey L. "From Green To Global: toward the transformation of international environmental". In: *Harvard Environmental Law Review*, 1995. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

DUPUY, Pierre-Marie. "L'unité de l'ordrejuridiqueinternational". In: *Recueildes Cours*, v.297, Leiden, 2003.

ESCARCENA, Sebastián López. "El asunto de las plantas de celulosa sobre el rio Uruguay". In: *Revista chilena de derecho*, v.39, n.3, Santiago, dic.2012. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372012000300012&script=sci_arttext>. Acesso em 24.09.2013.

FITZMAURICE, Malgosia. "The Kyoto Protocol compliance regime and treaty law". In: *Singapore year book of international law and contributors*, 2004. Disponível em <http://law.nus.edu.sg/sybil/downloads/articles/SYBIL-2004/SYBIL-2004-23.pdf>. Acesso em 03.07.2015.

FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. *Research handbook on international environmental law*. Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

FONSECA, Fúlvio Eduardo. "A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.50, n.1, Brasília, jan./jun. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a07v50n1.pdf>. Acesso em 18.04.2014.

FRENCH, Duncan; SAUL, Matthew; WHITE, Nigel D. (ed.). *International law and dispute settlement*: *new problems and techniques*. Oregon, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2010.

GEMMILL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. "The role of NGOs and civil society in global environmental governance", p.3. Disponível em <http://www.env-net.org/wp-content/uploads/2013/09/gemmill.pdf>. Acesso em 10.06.2015.

GILLROY, John Martin. 'Adjudication norms, dispute settlement regimes and international tribunals: the status of "environmental sustainability" in international jurisprudence'. In: *Stanford Journal of International Law*. Stanford/California, Leland Stanford Junior University, 2006. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

_____. *Stanford Journal of International Law*. Leland Stanford Junior University, 2006. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

GONÇALVES, Alcindo. "Rio+20 e a governança ambiental global". In: *RevistaPolítica externa*, v.21, n.2, set/out/nov 2012.

_____. "Regimes internacionais como ações de governança global". In: *International regimes as global governance actions*. Meridiano 47, v.12, n.125, mai-jun. 2011, pp.40-45 e p.43.

_____. "Impasse nas negociações sobre mudança climática". In: *Política externa*, v. 23, n. 3, jan./fev./Marc 2015.

"Great depression and world war II, 1929-1945" Library of Congress. Disponível em <http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/presentationsandactivities/presentations/timeline/depwwii/newdeal/>. Acesso em 05.08.2014

GREENWOOD, Christopher. "The Role of the International Court of Justice in the Global Community". In: *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*. The regent of the University of California, 2011. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

HERNÁNDEZ, Ángel J. Rodrigo. "Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales del medio ambiente", p.192. Disponível em <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001_3.pdf>. Acesso em 11.09.2014.

HINDE, Susan M. "The International Environmental Court: Its board jurisdiction as a possible fatal flaw". In: *Hofstra Law Review*. Winter, 2003. Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acessoem 10.02.2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *Direito internacional público*. (coord. Daniel Polydoro Rosa; Luiz Raphael Vieira Angelo). São Paulo: Lex Editora, 2010.

KAZHDAN, Daniel. "Precautionary Pulp: pulp Mills and the envolving dispute between international tribunals over the reach of the precautionary principle". In: *Ecology Law Quarterly*. The regents of the University of California, 2011. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*, 6ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. *Guide to international environmental law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

KRASNER, Stephen D. "Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes". In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.20, n.42, jun.2012, p.93-110.

Laudato si´ do Santo Padre Francisco sob os cuidados da Casa Comum. Disponível em <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em 6.10.2015.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEGGETT, Jane A.; CARTER, Nicole T. "Congressional Research Service. Rio+20: the United Nations conference on sustainable development", june 2012. Disponível em <http://fas.org/sgp/crs/row/R42573.pdf>. Acesso em 29.03.2015.

LEHMEN, Alessandra. *Direito e governança ambiental global*. Tese de doutorado. Porto Alegre: Universidade federal do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/77189/000895702.pdf?sequence=1>. Acesso em 22.08.2014.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. "Governança ambiental global: atores e cenários". Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300014>. Acesso em 17.12.2014.

"Maiores economias do mundo (PIB em trilhões de US$ - 2013-2020 – ordem decrescente de 2014". Disponível em <http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-pesquisa/tabelas/top15pib.pdf>. Acesso em 31.08.2015.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*, 4ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

MURPHY, Sean D. "Conference on International Environmental Dispute Resolutions: does the world need a new international environmental court?" In: *George Washington Journal of International Law & Economics*, 2000. Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

NEIL, Craik. "Deliberation and legitimacy in transnational environmental governance: the case of environmental impact assessment". In: *International Law and Justice Working Papers*. New York: University School of Law, 2012.

OBERTHÜR, Sebastian; MÜLLER, Sebastian; BUCK, Matthias; PFAHL, Stefanie; TARASOFSKY, Richard G. "Participation of non-governmental organization in international environmental governance: legal basis and practical experience". Junho de 2002.Disponível em <http://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2009/report_ngos_en.pdf>. Acesso feito em 28.03.2015

OLIVEIRA, Leandro Dias de. 'Os "Limites do Crescimento" 40 anos depois: Das "Profecias do Apocalipse Ambiental" ao "Futuro Comum Ecologicamente Sustentável"'. In: *Revista Continentes* (UFRRJ), n.1, ano1, 2012, p.77. Disponível em <http://r1.ufrrj.br/revistaconti/pdfs/1/ART4.pdf.>. Acesso em 25.03.2015.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PINESCHI, Laura. “Non-compliance mechanisms and the proposed center for the prevention and management of environmental disputes”. Disponível em <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22204/1/ADI_XX_2004_05.pdf>. Acesso em 02.07.2015.

PLODGETT, Mark S.; HUNTER JUNIOR, Richard J.; LOZADA, Hector R. “A Primer on International Environmental Law: Sustainability as a Principle of International Law and Custom”. In: *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2008. Disponível em http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito ambiental internacional. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

RANDERS, Jorgen. “What was the message of the limits to growth? What did this little book from 1972 really say about the global future?”.Disponível em <http://connect.clubofrome.org/ecms/files/resources/What_was_the_message_of_Limits_to_Growth.pdf.>. Acesso em 25.03.2015.

REI, Fernando Cardozo Fernandes. “Los aspectos jurídico-internacionales de los câmbios climáticos”. Tese de doutorado. Espanha: Universidade de Alicante, 1993⁄1994. Disponível em <file:///C:/Users/Juliana/Downloads/Cardozo%20Fernandes%20Rei,%20Fernando.pdf>. Acesso em 01.09.2014.

ROMANO, P. R. Cesare. “The peaceful settlement of international environmental disputes. A pragmatic approach”. In: *International Environmental Law and Policy Series*, v. 56. Kluwer Law International: London, 2000.

ROTHWELL, Donald R. “Australia v. Japan: JARPA II whaling case before the international court of justice”. The Hague Justice Portal. Disponível em <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=11840>. Acesso em 04.05.2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

RUIZ, José Juste. *Derecho internacional Del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

RUIZ, José Juste; FRANCH, Valentín Bou. “El caso de las plantas de celulosa sobre el rio Uruguay: sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de Abril de 2010”. In: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales – REEI*. n.21, junio 2011. Disponível em <file:///C:/Users/Juliana/Downloads/Dialnet-ElCasoDeLasPlantasDeCelulosaSobreElRioUruguay-3826717.pdf>. Acesso em 18.04.2014.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

SPAIN, Anna. "Integration Matters: rethinking the architecture of international dispute resolution". In: *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2010. Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

TLADI, Dire. "Principles of sustainable development in the case concerning pulp Mills on the river Uruguay". In: *International Development Law Organization (IDLO)*. Roma. Disponível em<http://www.idlo.int/Documents/Rio/01.%20Pulp%20Mills%20on%20the%20River%20Uruguay.pdf>. Acesso em 27.09.2013.

VICTOR, David G; RAUSTIALA, Kal; SKOLNIKOFF, Eugene B. (ed.) *The implementation and effectiveness of international environmental commitments: theory and practice*. International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Áustria, 1998.

VIG, Norman J.; AXELROD, Regina S (ed.). *The global environment. Institutions, law and policy*. Washington, D.C: A division of congressional quarterly Inc. 1999.

VINUALES, Jorge E. "The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: a contemporary assessment". In: *Fordham International Law Journal*. December 2008. Disponível em <http://p.unisantos.br/academic.lexisnexis.eu/>. Acesso em 10.02.2014.

WEISS, Edith Brown. "El convenio de Viena para La protección de la capa de ozono y el protocolo de Montreal relativo a lãs sustancias que agotan la capa de ozono". In: *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2009. Disponível em <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/vcpol/vcpol_s.pdf>. Acesso em 26.03.2015.

_____ (ed.) *Environmental change and international law: new challenges and dimensions*. Tokyo: The United Nations University, 1992.

WEISS, Thomas G. "The UN´s role in global governance". In: *UN Intellectual history project*. Briefing note number 15. August 2009, p.3. Disponível em <http://www.unhistory.org/briefing/15GlobalGov.pdf>. Acesso em 30.08.2015.

YOUNG, Oran R. "International Governance". In: *Protecting the environment in a stateless society*. The Jornal of politics. Cambridge. Ithaca & London: Cornell University Press, 1994.

2)Legislação, jurisprudência e correlatos

"21st Session of the Conference of the Parties and 11th Session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol – UNFCCC COP 21/ CMP 11". Sustainable development. Knowledge platform. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/?page=view&nr=1359&type=13&menu=1634>. Acesso feito em 25.08.2015.

"A/RES/45/212". 71st plenary meeting. General Assembly. United Nations. 21 December 1990. Disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r212.htm>. Acesso em 31.08.2015.

"A brief history of the framework convention on climate change". In: *Earth Negotiations*

Bulletin. Vol.12, n.12, Tuesday, 28 March 1995, p.1. Disponível em <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb1212e.pdf>. Acesso em 26.03.2015.

"About major groups and other stakeholders". Sustainable development. Knowledge platform. Stakeholders engagement. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>. Acesso em 10.06.2015.

"Arms control association". South pacific nuclear weapons free zone treaty (Treaty of Rarotonga). Disponível em <http://www.armscontrol.org/documents/rarotonga>. Acesso em 16.05.2014.

"Art.41 (a)". Documentos y antecedentes. Comission administrativa del rio Uruguay. Disponível em <http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf>. Acesso em 18.05.2014.

"Biblioteca virtual de Direitos Humanos". Universidade de São Paulo – USP. Disponível em<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>. Acesso em 07.04.2015.

"Boundary Waters Treaty". International Joint Commission (IJC). Disponível em <http://ijc.org/en_/BWT>. Acesso em 13.05.2014.

"Canada-United States air quality agreement". Environment Canada. Disponível em<https://www.ec.gc.ca/air/default.asp?lang=En&n=83930AC3-1>. Acesso em 05.08.2014.

"Carta Mundial para a Natureza". Disponível em <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Carta_Mundial_para_Natureza.pdf.>. Acesso em 26.09.2015.

"Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary⁄Slovakia). Judgment of 25 September 1997". § 113 e 140. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>. Acesso em 13.05.2014.

"Case concerning pulp mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)". Cases. International Court of Justice, 20 April 2010, p.51. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acesso em 21.08.2013.

"Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary⁄Slovakia)". Judgment of 25 September 1997, p.8. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>. Acesso em 13.05.2014.

"CC/EB/3/2008/1. 27". February 2008. Third meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 4-6 March 2008. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-3-2008-1__provisional_annotated_agenda_for_hearing_and_preliminary_decision_meeting-ver20080227.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

"CC/EB/3/2008/2". 18. March 2008. Third meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 4-6 March 2008. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-3-2008-2_report_on_the_3rd_meeting_of_the_eb.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

"CC/EB/4/2008/1". 9 April 2008. Fourth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 16-17 April 2008. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-4-2008-1_provisional_annotated_agenda_for_the_4th_mtg_of_eb.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

"CC/EB/5/2008/1". 6 June 2008. Fifth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 14-16 June 2008. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-5-2008-1_provisional_annotated_agenda_for_the_5th_eb_mtg-final.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

"CC/EB/5/2008/2". 23 June 2008. Fifth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee 14-15 June 2008. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-5-2008-2_report_on_the_5th_meeting_of_the_eb.pdf>. Acesso em 25.06.2015.

"CC/EB/7/2009/1". 11 September 2009. Enforcement branch. Seventh meeting. Compliance Committee 11-12 October 2009. Bangkok, Thailand. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc_eb_7_2009_1_provisional_agenda_and_annotations_20090911-final.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/7/2009/2". 26 October 2009. Enforcement branch. Seventh meeting. Compliance Committee 11-13 October 2009. Bangkok, Thailand. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-7-2009-2_report_on_the7th_meeting_of_the_eb.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/9/2010/2". 25 May 2010. Enforcement branch. Ninth meeting. Compliance Committee 10-12 May 2010. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_mechanisms/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-9-2010-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/10/2010/1". 26 May 2010. Enforcement branch. Tenth meeting. Compliance Committee 28-29 June 2010. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-10-2010-1_provisional_agenda_and_annotations.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/11/2010/1". 13 August 2010. Enforcement branch. Eleventh meeting. Compliance Committee 16 September 2010. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-11-2010-1_provisional_agenda_and_annotations.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/11/2010/2". 30 September 2010. Enforcement branch. Eleventh meeting. Compliance Committee 16 September 2010. Bonn, Germany. Disponível em

<http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-11-2010-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/13/2011/2". 18 July 2011. Enforcement branch. Thirteenth meeting. Compliance Committee 6-8 July 2011. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_mechanisms/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-13-2011-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/14/2011/2". 12 September 2011. Enforcement branch. Fourteenth meeting. Compliance Committee 22-27 August 2011. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-14_2011-2_report_on_eb_14.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/16/2011/2". 26 November 2011. Sixteenth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 14-18 November 2011. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-16-2011-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 27.06.2015.

"CC/EB/17/2011/1/ADD.1". 14 December 2011. Seventeenth meeting. Enforcementbranch. Compliance Committee 20-21 December 2011. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-17-2011-1-add_1__supplementary_provisional_agenda.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

"CC/EB/27/2011/2". 27 December 2011. Seventeenth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee 20-21 December 2011. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-17-2011-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

"CC/EB/18/2012/3". 24 February 2012 Eighteenth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 7-8 and 10 February 2012. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-18-2012-3_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

"CC/EB/19/2012/2". 21 March 2012. Nineteenth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee. 8-9 March 2012. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-19-2012-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

"CC/EB/20/2012/2". 9 August 2012. Twentieth meeting. Enforcement branch. Compliance Committee 9-14 July 2012. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-20-2012-2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

CC/EB/21/2012/2. 9 November 2012. Twenty-first meeting. Enforcementbranch. Compliance Committee 22-24 October 2012. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-21-2012_2_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

CC/EB/22/2013/3. 15 April 2013. Twenty-second meeting. Enforcement branch. ComplianceCommittee. 22-23 March 2013. Bonn, Germany. Disponível em

<http://unfccc.int/files/essential_background/kyoto_protocol/compliance/application/pdf/cc-eb-22-2013-3_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

CC/EB/23/2013/3. 12 August 2013. Twenty-third meeting. Enforcement branch. ComplianceCommittee. 3-4 July 2013. Bonn, Germany. Disponível em <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-eb-23-2013-3_report_on_the_meeting.pdf>. Acesso em 28.06.2015.

"Climate action". Disponível em <http://ec.europa.eu/clima/events/articles/0062_en.htm>. Acesso em 29.03.2015.

"Convenção de Viena sobre o direito dos tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais". Portal de Direito Internacional. Viena-Áustria, 21 de março de 1986. Disponível em <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/5/53/Conven%C3%A7%C3%A3o_de_Viena_sobre_Direito_dos_Tratados-.pdf>. Acesso em 08.04.2015.

"Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente". Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003. Disponível em<http://www.gddc.pt/siii/docs/rar11-2003.pdf>. Acesso em 26.08.2015.

"Convenção sobre Diversidade Biológica". Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

"Convenção sobre Mudança do Clima". Traduzido e editado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

"Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio". Portal de Direito Internacional. Disponível em <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Conven%C3%A7%C3%A3o-de-Viena-para-Prote%C3%A7%C3%A3o-da-Camada-de-Oz%C3%B4nio.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

"Convenção sobre Mudança do Clima". Traduzido e editado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. Disponível em<http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>.Acesso 26.09.2015.

"Decisions of the parties related to the non-compliance procedure of the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer". October 2007. Disponível em <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso feito em 26.08.2015, pp.115-116.

"Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano", 1972. Disponível em <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em 19.05.2015.

"Declaração do Milênio". Publicado por United Nations Information Centre, Lisboa. Agosto de 2001. Disponível em <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em 26.09.2015

"Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento". Disponível em http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Acesso em 26.09.2015

"Declaração final da conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio+20)". O futuro que queremos. Disponível em <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/2012_Declaracao_Rio.pdf>. Acesso em 24.08.2015.

"Decreto n. 19.841". Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. 22 de outubro de 1945. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 24.08.2015.

"Decisions of the parties related to the non-compliance procedure of the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer". October 2007, p.118. Disponível em <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso em 26.08.2015.

"Decisions of the meetings of the parties to the Montreal Protocol". Ozone Secretariat. Disponível em <http://ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/63>. Acesso em 18.09.2015.

"Decisions of the parties related to the non-compliance procedure of the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer". October 2007, p.31-116. Disponível em<http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso em 18.09.2015.

"Documentos y antecedentes". Comission administrativa del rio Uruguay. Disponível em <http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf>. Acesso em 18.05.2014.

"Doha climate change conference (COP18/CMP8)". Disponível em <http://ec.europa.eu/clima/events/articles/0062_en.htm>. Acesso em 29.03.2015.

"Each country´s share of CO2 emissions". Union of concerned scientists. Science for a healthy planet and safer world. Disponível em <http://www.ucsusa.org/global_warming/science_and_impacts/science/each-countrys-share-of-co2.html#.VeRAFvlViko>. Acesso em 31.08.2015.

"Estatuto da Corte Internacional de Justiça(Nações Unidas)". Disponível em <http://www.faap.br/responsabilidadesocial/pdf/carta_onu.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

"European Commission"; Climate action.Disponível em <http://ec.europa.eu/clima/events/articles/0062_en.htm>. Acesso em 29.03.2015.

"Gathering a body of global agreements". UN Documents. Disponível em http://www.un-documents.net/aphe-a.htm>. Acesso em 20.04.2014.

"History". The court. International Court of Justice. Disponível em <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=1>. Acesso em 12.04.2015.

"Implementation committee under the non-compliance procedure of the Montreal Protocol (ImpCom)". Ozone secretariat. United Nations Environment Programme. Disponível em <http://montreal-protocol.org/new_site/en/mp_institutions.php?committee_id=4>. Acesso em 27.08.2015.

"Informe de la Conferencia de las Partes sobre su primer período de sesiones, celebrado em Berlín del 28 de marzo al 7 de abril de 1995". Convención Marco sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Partes. Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf#page=4>. Acesso em 30.06.2015.

"Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado em Marrakech Del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001". Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf#page=4>. Acesso em 30.06.2015.

"Joint dissenting opinion of judges Al-Khasawneh and Simma". Cases. International Court of Justice,p.1. Disponível em http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15879.pdf>. Acesso em 02.09.2013.

"Legality of the use by a State of nuclear weapons in armed conflict".International Court of Justice. 8 July 1996, p. 3. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/93/10405.pdf> Acesso 16.05.2014

"Medidas correctivas aplicadas por el grupo de control del cumplimiento". XV. Decisión 24/CP.7. Informe de la conferencia de las parties sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech, de 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001. Conferencia de lasParties. Disponível em<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a03s.pdf#page=72>. Acesso em 27.08.2015.

"Membros". Club of Rome. Disponível em <http://www.clubofrome.org.br/membros> Acesso em 25.03.2015

"Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol". Disponível em <http://www.multilateralfund.org/default.aspx>. Acesso em 30.06.2015.

"Non-Compliance Procedure of the Montreal Protocol". Disponível em <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/impcom/MOP_decisions_on_NCP.pdf>. Acesso em 02.09.2015.

"Nuclear tests cases". 14 de maio de 1973. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/10731.pdf>. Acesso em 16.05.2014.

"Nuclear tests case (New Zealand v. France)". International Court of Justice. Judgment of 22 December 1974, §62, p.477. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6159.pdf>. Acesso em 16.05.2014.

"Periodo de sesiones de 2015". Naciones Unidas. Consejo economico y social. 21 de Julio de 2014 a 22 de Julio de 2015. Disponível em <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2015/L.19&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em 24.08.2015.

"Permanent Observers". Non-members States. Disponível em <http://www.un.org/en/members/nonmembers.shtml>. Acesso em 6.10.2015.

"Preâmbulo da Agenda 21, para 1.6". Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1995. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em 26.09.2015.

"President Franklin Delano Roosevelt and the New Deal, 1933-1945". Library ofCongress. Disponível em <http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/presentationsandactivities/presentations/timeline/depwwii/newdeal/>. Acesso em 05.08.2014

"Princípio 7". Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>.Acesso em 26.09.2015.

"Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previsto en el Protocol de Kyoto". Decisión 24/CP.7. Informe de la conferencia de las parties sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech, de 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001. Conferencia de lãs Parties. Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a03s.pdf#page=72>. Acesso em 27.08.2015.

"Protocolo de Montreal sobre as substancias que empobrecem a camada de ozônio". Disponível em <http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/6262-p-Protocolo_de_%20Montreal.pdf>. Acesso em 30.08.2015.

"Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Biodiversidade Biológica". Disponível em<http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/prot_biosseguranca.pdf>. Acesso em 26.08.2015.

"Protocolo de Montreal relativo a los sustancias que agotan la capa de ozônio". Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Segunda reunión de las Partes en el. Londres, 27 a 29 de junio de 1990. Tema 7 del Programa. Disponível em <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/02mop/MOP-2-3S.pdf>. Acesso realizado em 07.07.2015.

"Protocols 1, 2 and 3 to the South Pacific Nuclear Free Zone Treaty". Disponível em <http://www.fas.org/nuke/control/spnfz/protocols.pdf>. Acesso em 16.04.2014.

"Protocolo de Kioto". Traduzido e editado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso 26.09.2015.

"Regional seas". Environment for development. United Nations environment programme. Disponível em <http://www.unep.org/regionalseas/programmes/nonunep/pacific/instruments/default.asp>.Acesso em 16.05.2014.

"Reporting services". International Institute for Sustainable Development. Disponível em <http://www.iisd.ca/process/ozone_regime_intro.htm>.Acesso em 26.03.2015.

"Report of the fourth meeting of the parties to the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer". Copenhagen, 23-25 November 1992. Annex V Indicative list of measures that might be taken by a meeting of the parties in respect of non-compliance with the protocol. Disponível em <http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/MOP_4.shtml>. Acesso em 27.08.2015

"Reports of judgments, advisory opinions and orders". Nuclear tests case (New Zealand v. France). International Court of Justice. Judgment of 20 december 1974. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6159.pdf>. Acesso em 11.05.2015.

"Request for an examination of the situation in accordance with paragraph 63 of the Court´s judgment of 20 December 1974 in the nuclear tests (New Zealand v. France) case". Order of 22 September 1995, p.81. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/97/7557.pdf>. Acesso 16.05.2014.

"Request for the indication of interim measures of protection". InternationalCourtof Justice. Orderof 22 June 1973, p. 142. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6115.pdf> Acesso em 16.05.2014.

"Rules of Court". Basic Documents. International Court of Justice. Disponível em<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=3&p3=0>. Acesso em 27.06.2014.

"Rules of procedure of the compliance committee of the Kyoto Protocol". Disponível em <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/background/application/pdf/rules_of_procedure_of_the_compliance_committee_of_the_kp.pdf.>. Acesso em 26.08.2015.

"Sistema consular integrado". Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>. Acesso em 18.05.2014.

"Separate Opinion of Judge Cançado Trindade", p.2. Artigo disponível no formato pdf em <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18146.pdf>. Acesso em 01.05.2015

"Sustainable Development Knowledge Platform". United Nations conference on sustainable development, Rio+20. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>. Acesso em 28.03.2015.

"The club of Rome". Disponível em <http://www.clubofrome.org/?p=324>. Acesso em 25.03.2015.

"The club of Rome". The story of the Club of Rome. The birth of the Club of Rome. Disponível em <http://www.clubofrome.org/?p=375>. Acesso em 25.03.2015.

"The future we want". Rio+20 United Nations conference on sustainable development. United Nations. Disponível em <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf>. Acesso 29.03.2015.

"The treaty". CTBTO. Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization. Disponível em <http://www.ctbto.org/the-treaty/>. Acesso em 16.05.2014.

"Trail Smelter case". Reports of international arbitral awards, p.1919. Disponível em <http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>. Acesso em 05.08.2014.

"United Nations Sustainable Development". United Nations conference on environment & development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. Agenda 21, Chapter 27.9 (a) Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em 10.06.2015.

"Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)". Judgment. 31 March 2014, p.9. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18136.pdf>. Acesso em 29.04.2015.

"What is "Rio+20"?" The future we want. Rio+20 United Nations conference on sustainable development. United Nations. Disponível em <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf>. Acesso em 28.03.2015.