

## Sistema de solução pacífica de conflitos internacionais e a reparação de danos ambientais - breves considerações

Luciana Vieira Dallaqua Santos\*  
Wilson José Vinci Júnior \*\*

### 1. INTRODUÇÃO

Dada a variedade de inter-relacionamento humano em esfera mundial, tem-se hoje uma multiplicidade de conflitos de interesses entre as partes relacionadas.

A complexidade desses conflitos internacionais, considerado o sentido lato da expressão, envolve questões na área do meio ambiente, comercial, de direitos humanos, de disputa territorial, dentre inúmeras outras que necessitam, cada qual, de um sistema próprio de solução de controvérsias, que atenda às necessidades atuais e prementes.

Serão apresentados neste estudo, os principais meios existentes de solução de controvérsias internacionais em vigor, bem como a análise da suficiência desses meios para atender à demanda existente por uma justiça internacional em matéria ambiental.

### 2. CONFLITOS INTERNACIONAIS

Inicialmente, cumpre definir conflito internacional. Para tanto, pertinente se faz o lecionado por José Francisco Rezek, apoiado no conceito formulado pela Corte de Haia, em que “conflito ou litígio internacional é todo desacordo sobre certo ponto de direito ou de fato, toda contradição ou oposição de teses jurídicas ou de interesses entre dois Estados”. [1]

Em que pese o entendimento explicitado trazer em seu conteúdo que o conflito ou litígio internacional é aquele estabelecido entre dois Estados, isso nem sempre ocorrerá. Este é o tipo de conflito de maior incidência, mas não o único, visto que poderá também ter como partes interessadas outros entes de direito internacional – como as organizações internacionais.

No que tange à solução pacífica, os conflitos podem ser dirimidos por meios diplomáticos, meios políticos e meios jurisdicionais. Mister esclarecer que entre estes meios não existe qualquer hierarquia, cabendo às partes optar pelo que melhor lhes aprouver.

### 3. MEIOS DIPLOMÁTICOS

#### 3.1. Entendimento direto em sua forma simples

Este é o meio pelo qual o desentendimento é resolvido por negociação realizada pelas partes em litígio, sem a interferência de terceiros. É realizado através da comunicação diplomática, tanto oralmente quanto por meio de troca de notas [2] entre a chancelaria e a embaixada.

#### 3.2. Bons ofícios

É outro meio de entendimento direto entre os contendores, mas, desta feita, facilitado pela atuação de um terceiro, também sujeito de direito internacional, seja Estado ou organização. O chamado prestador de bons ofícios não terá a função de solucionar a questão, sendo que, em muitas vezes, até mesmo a desconhecerá; seu principal objetivo é aproximar as partes, criando uma situação propícia para que estas se entendam por si. Por esta razão, é considerado meio meramente instrumental.

#### 3.3. Sistema de consultas

Este é um meio de entendimento previamente programado, realizado de forma direta entre as partes. As partes consultam-se mutuamente sobre seus desacordos através de forma previamente ajustada, geralmente por tratados, em encontros periódicos em que discutirão soluções às suas pendências, acumuladas durante este período de intervalo entre as consultas.

#### 3.4. Mediação

Assim como nos bons ofícios, a mediação é um meio em que haverá o envolvimento de um terceiro. No entanto, a participação deste terceiro se dará de forma mais efetiva, visto que este buscará a solução do conflito através do conhecimento do problema em questão e das razões de cada uma das partes.

A atuação do mediador em muito se assemelha à de um árbitro ou juiz, mas com uma diferença fundamental: seu parecer não obrigará as partes, razão pela qual esta via só será efetivamente aplicada se ambas as partes entenderem ser a proposta do mediador satisfatória à solução do litígio.

#### 3.5. Conciliação

A conciliação é um meio bastante aceito pelos Estados, o que se reflete na grande quantidade de tratados que a prevêm como forma de solução de possíveis conflitos. Assemelha-se à mediação, mas com uma importante diferença: não haverá um único conciliador, mas uma comissão conciliadora, integrada por Estados em conflito e elementos

neutros, em número total ímpar. As decisões serão tomadas por maioria, mas, como na mediação, somente serão adotadas com a concordância das partes.

### 3.6. Inquérito

É o termo designado para um procedimento preliminar de instância diplomática, política ou jurisdicional, para se estabelecer antecipadamente à materialidade dos fatos, a fim de esclarecê-los e, caso necessário, adotar um dos meios de solução de conflitos. [3] Será conduzido, normalmente, por uma comissão semelhante à conciliadora, integrada tanto por investigadores das partes como por investigadores neutros.

## 4. MEIOS POLÍTICOS

### 4.1. Órgãos políticos das Nações Unidas

A Assembléia Geral da ONU, assim como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, pode ser utilizada como instância política de solução de conflitos internacionais. Esta via, porém, deverá ser escolhida somente em conflitos de gravidade considerável que signifiquem, ao menos, uma ameaça ao clima de paz mundial.

A Carta das Nações Unidas prevê que tanto as partes quanto um terceiro poderão ter acesso aos órgãos políticos para que estes solucionem conflitos internacionais graves.

Importante esclarecer que, apesar desses órgãos serem importantes mundialmente e, por esta razão, serem respeitados pelos Estados, suas decisões não são obrigatórias. A desobediência a uma recomendação do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral da ONU não configura, portanto, um ato ilícito, como o seria em caso de sentenças arbitrais ou judiciárias.

### 4.2. Esquemas regionais e especializados

As organizações internacionais especializadas dispõem de mecanismos análogos aos das Nações Unidas para a solução pacífica de litígios entre seus integrantes. É o caso da Liga dos Estados Árabes e da Organização dos Estados Americanos, a OEA. Estas organizações possuem conselhos permanentes, com representação de todos os países membros.

Observa-se, ainda, que o conflito a ser solucionado deve ser atinente aos membros da organização internacional especializada. Assim, um conflito entre o Brasil e a Inglaterra, referente à soberania, v.g., não será da competência da OEA, mas do Conselho de Segurança ou mesmo da Assembléia Geral da ONU, conforme o caso concreto.

## 5. MEIOS JURISDICIONAIS

## 5.1. Arbitragem

A arbitragem é uma via jurisdicional de solução pacífica de conflitos, considerada não judiciária, ante a ausência de profissionalidade e permanência do foro arbitral. Caberá às partes a escolha do árbitro, sendo que a este incumbirá decidir a matéria conflituosa, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pelas partes até mesmo quanto ao direito aplicável.

O árbitro poderá ser escolhido ad hoc pelas partes ou escolhido dentre os integrantes da Corte Permanente de Arbitragem [4]; a ele caberá promover o bom direito, acabando por proferir uma sentença arbitral de cunho obrigatório, cujo descumprimento configura ato internacionalmente ilícito. A obrigatoriedade desta decisão emerge do compromisso arbitral firmado pelos contendores.

A opção dos Estados pela arbitragem deve ser precedida pela celebração de um compromisso arbitral. Este compromisso é um tratado em que os contendores descrevem o litígio existente, estabelecem as regras do direito a serem aplicadas, designam o árbitro ou tribunal arbitral, definem prazos e regras procedimentais e, por derradeiro, comprometem-se a cumprir fielmente a sentença arbitral. O compromisso poderá ser firmado em um tratado geral de arbitragem entre os Estados ou mesmo em uma cláusula arbitral contida em tratado de qualquer outra natureza.

A sentença arbitral é definitiva. Dela não cabe recurso [5] e, uma vez proferida, o árbitro se desincumbe do encargo jurisdicional assumido, cabendo às partes a execução total da decisão. Somente à elas será possível questionarem a decisão prolatada a fim de esclarecer alguma ambigüidade, omissão ou contradição nela contida, o que, no plano internacional, é denominado pedido de interpretação.

Apesar de definitiva e obrigatória, a sentença arbitral não é executória: seu cumprimento dependerá da boa-fé e da honradez das partes, especialmente do Estado sucumbente, visto que inexistem mecanismos capazes de obrigá-lo a cumprir a decisão.

Observe-se que, na elaboração dos tratados mais recentes, tem havido a preocupação das partes acerca da inclusão de dispositivos que estabeleçam tribunais arbitrais. Saliente-se, todavia, que alguns tratados apenas mencionam esta possibilidade, sem, no entanto, especificar o procedimento a ser adotado.

## 6. SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL

Existem determinadas questões que merecem destaque no atual sistema de solução de controvérsias em matéria ambiental, conforme se demonstrará adiante.

Nos últimos anos, tem sido crescente a especialização dos tribunais internacionais de acordo com a matéria de sua competência. À primeira vista, esta parece ser uma forma eficiente de distribuição de competências, afinal, possibilitaria uma melhor formação dos juízes internacionais, que se tornariam experts nos assuntos cujo julgamento lhes caberia. No entanto, esta formação dos membros da justiça internacional não tem ocorrido a contento.

A matéria ambiental tem caráter multidisciplinar, tendo em vista que suas questões normalmente envolverão diferentes áreas do conhecimento. A abrangência destas questões dificulta a tomada de decisões, por exigir do julgador um amplo conhecimento sobre as mais variadas disciplinas.

Por esta razão, ao solucionar um conflito ambiental internacional, o julgador deverá recorrer a diferentes fontes, sendo uma das mais relevantes e satisfatórias a jurisprudência internacional.

Pelas questões supramencionadas, bem como por inúmeras outras conforme o caso concreto, os meios judiciais são, freqüentemente, insuficientes para solucionar os conflitos ambientais. Melhores resultados têm sido obtidos através dos meios políticos e diplomáticos de solução de controvérsias. Serão expostos, a seguir, os principais casos de conflitos em matéria ambiental e suas respectivas soluções, bem como os meios pelos quais estas foram alcançadas.

### 6.1. Fundição Trail (Trail Smelter), Canadá

Este caso é considerado pela doutrina como a primeira manifestação do Direito Internacional do Meio Ambiente. Foi um caso de poluição atmosférica transfronteiriça que, por sua relevância, teve por consequência a edição da norma compilada no Princípio 21 da Declaração do Rio-92.

Localizada na cidade de Trail, na província canadense da Colúmbia Britânica, uma indústria de fundição de zinco e chumbo expelia grandes quantidades de partículas sólidas e gases sulfurosos, que atravessavam a fronteira dos EUA, causando sérios prejuízos na cidade de Newport, no Estado de Washington, por ocasionar chuvas ácidas e por causar deposições de quantidades de compostos com ácido sulfúrico. No início, várias indenizações foram pagas pela fundição, em ações promovidas perante tribunais norte-americanos ou em acordos bilaterais privados. No entanto, a situação se agravou de tal forma que motivou uma reclamação do Governo Federal dos EUA apresentada diretamente ao Canadá. As tentativas de acordo restaram infrutíferas e em 15 de abril de 1935 os dois países assinaram um compromisso pelo qual se submeteriam à arbitragem internacional. Consoante o compromisso firmado, os árbitros deveriam ter como base de sua decisão o direito internacional e a prática internacional, bem como as normas vigentes nos EUA.

Os árbitros reconheceram haver unanimidade na doutrina quanto ao dever permanente de um Estado proteger os outros de atos danosos cometidos por indivíduos sob sua jurisdição.

No entanto, constataram, expressamente, a inexistência de precedentes nas relações internacionais relativos à poluição da água e do ar. Constatada a lacuna e autorizados pelo termo de compromisso arbitral, os árbitros passaram a decidir com base nos precedentes jurisprudenciais da Corte Suprema dos EUA. Ao final, restou decidido:

“O Tribunal considera que as decisões citadas, tomadas no seu conjunto, constituem uma base adequada para suas conclusões, notadamente no sentido de que, segundo os princípios de direito internacional, assim como o direito dos Estados Unidos, nenhum Estado tem o direito de usar seu território ou de permitir seu uso, de tal maneira que emanações provoquem um prejuízo no território de um outro Estado ou às propriedades e pessoas que nele se encontrem, no caso de tratar-se de consequências sérias e de o prejuízo ter sido provado por provas claras e convincentes” [6].

O Canadá foi declarado responsável pelos danos causados pela Fundação Trail, uma vez que seu dever era fiscalizar os atos de pessoas submetidas à sua jurisdição, conforme as obrigações atribuídas pelo Direito Internacional aos Estados.

## 6.2. Petroleiro Torrey Canyon

Este foi um caso de poluição do meio marinho, ocorrido em 18 de março de 1967, oriundo de um acidente envolvendo o petroleiro Torrey Canyon, de propriedade de uma sociedade liberiana com sede nas Bermudas, fretado por uma sociedade californiana e sub-fretado a uma sociedade britânica. Este petroleiro carregava 118.000 toneladas de petróleo advindo do Kuwait, cujo destino final era o porto galês de Milford Haven.

Em uma colisão com um recife em alto-mar, a 7 milhas da costa do País de Gales, ocorreu o vazamento de aproximadamente 40.000 toneladas do produto, que imediatamente atingiram a península de Cornualha, na Grã-Bretanha. As 78.000 toneladas restantes foram liberadas ao mar no dia 28 do mesmo mês, em virtude do bombardeamento do casco pela aviação britânica, que provocou a queima de grande parte do petróleo.

Os prejuízos à França e à Grã-Bretanha advindos deste acidente, pela poluição do litoral francês de Finistère, foram avaliados em cerca de 85.500.000 francos antigos, muito superior ao valor coberto pelo seguro do navio e da carga. Uma comissão constituída pela Libéria concluiu pela culpa do comandante.

À época do acidente, vigoravam dois textos de convenções relativas à prevenção de poluição do mar por óleo elaboradas em Londres, em maio de 1954 e sua emenda, em abril de 1962. Estas convenções permitiam a aplicação de sanções indenizatórias iguais àquelas permitidas pelas legislações nacionais dos Estados-partes; no entanto, nem a Libéria nem os EUA eram partes destas convenções, o que dificultava a aplicação de sanções nelas contidas.

As soluções encontradas, portanto, foram alcançadas na jurisdição interna dos países, com a aplicação de suas respectivas leis e princípios atinentes ao caso para a fixação da indenização devida aos países vítimas do acidente.

Desperta interesse a decisão do Governo britânico de bombardear o casco do navio avariado. Esta ação foi citada pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas como um exemplo moderno da prática de um ato proibido pelo Direito Internacional (intervenção de forças armadas em alto-mar contra navio mercante estrangeiro), mas considerado legítimo pela ocorrência de circunstância de um estado de necessidade, visto que este foi o único meio de resguardar um interesse essencial do Estado contra um perigo grave e iminente, que poderia ter se materializado pela invasão das praias galesas por uma onda de petróleo de proporções ainda maiores do que a que realmente ocorreu.

### 6.3. Chernobyl - URSS

Caso emblemático de poluição nuclear ocorreu em 26 de abril de 1.986, na central nuclear de Chernobyl, próximo à cidade ucraniana de Pripjat. Nesta data, à 1:23h da madrugada, uma explosão química ocorreu no reator nº 4, com uma potência de 1.000 megawatts, da central de Chernobyl, durante a manobra de parada de funcionamento do reator para inspeção de rotina, devido a um superaquecimento, que provocou um incêndio causando a fusão de algumas barras de combustível que continham urânio, passando a liberar elementos radioativos na atmosfera. Pesquisas indicam que o acidente foi possivelmente causado por falhas no sistema de segurança do reator e, principalmente, pela falta de entrosamento entre as equipes de técnicos de sua manutenção.

O governo soviético mantinha a afirmação de que os únicos danos tinham sido a morte de 2 pessoas e que 29 tinham sofrido radiações em níveis acima dos admissíveis. No entanto, o vazamento da radiação nuclear motivou a evacuação de 135.000 habitantes de uma área de 77.000 hectares dos arredores da central nuclear, além do tratamento médico de mais de 200 pessoas atingidas por queimaduras causadas pelas radiações.

A URSS, incapaz de controlar o incêndio, solicitou auxílio técnico sueco e alemão. No entanto, os efeitos do acidente não se limitaram ao território soviético: ventos de sudeste espalharam uma nuvem radioativa por toda o continente europeu, numa derivação de 2.500 quilômetros para oeste, atingindo diretamente a Áustria, a Hungria, a Itália, a Iugoslávia, o Reino Unido, a Alemanha, a Suécia e a Suíça.

Nos países vizinhos à URSS, as colheitas, o gado e os produtos leiteiros tiveram de ser sacrificados. Até mesmo o Brasil, distante da URSS, sofreu as conseqüências da contaminação nuclear, com a constatação da presença de altas doses radioativas em carne bovina importada da Iugoslávia, o que a tornava imprópria para o consumo humano e animal.

Estimativas de cientistas indicam a probabilidade de, ainda por 70 anos após o acidente, até 10.000 pessoas morrerem de algum tipo de câncer provocado pelas radiações nucleares geradas por esta catástrofe.

Esse caso, apesar de amplamente debatido doutrinariamente, não teve maiores desdobramentos relativos a indenizações por danos sofridos, seja na própria URSS, seja nos países atingidos. Havia uma convenção internacional vigente regulando a responsabilidade dos Estados por acidentes nucleares com efeitos transfronteiriços. [7] No entanto, o Estado causador do acidente, a URSS, não era parte deste tratado.

Havia, ainda, outra convenção em vigor, que tinha como partes tanto a URSS como os países vítimas do acidente, qual seja, a Convenção de Poluições Atmosféricas Transfronteiriças de Longa Distância, adotada em Genebra, em 13 de novembro de 1979. No entanto, esta também não poderia ser invocada, pois excluía, expressamente, de seu âmbito de incidência, as poluições atmosféricas transfronteiriças advindas de acidentes nucleares.

A única solução, portanto, seria aplicar as normas não escritas do Direito Internacional e da AIEA [8], que não regulam diretamente assuntos referentes à responsabilidade dos Estados.

Desta forma, assim como no caso Torrey Canyon, Chernobyl trouxe à luz uma lacuna existente no Direito Internacional quanto à responsabilização dos Estados. Seja por questões de soberania, seja pelo alcance da vigência dos tratados, fato é que, na aplicação de sanções pelos danos causados às vítimas ou mesmo para a reparação do meio ambiente, é tarefa tormentosa coibir o Estado agressor a cumprir determinações internacionais.

## 7. CONCLUSÃO

Os meios pacíficos de solução de conflitos internacionais têm sua eficácia adstrita à vontade dos países contendores. Assim, ainda que boas decisões, no sentido lato da expressão, sejam construídas em comum acordo, ou mesmo propostas por um terceiro ente, a solução depende do próprio Estado ofensor para ser efetivada.

Considerando a força obrigatória e definitiva das sentenças arbitrais, tem-se que a celebração do compromisso arbitral, presente na maioria dos tratados firmados nos últimos anos, demonstra a disposição dos Estados em aceitar as decisões que um árbitro, ou um tribunal arbitral poderá prolatar, ainda que seja desfavorável aos interesses da parte signatária.

No entanto, assim como os meios diplomáticos e políticos de solução de conflitos, a arbitragem tem sua execução vinculada à vontade do Estado ofensor, visto que, apesar de sua força obrigatória, não é executória. O sistema de arbitragem, assim como todos os outros sistemas, não possui um poder de polícia que se sobreponha à soberania dos Estados, tornando-se impossível, portanto, que estes sejam coibidos a respeitar as decisões.



Conclui-se, por todo o exposto, que seja através dos meios diplomáticos, dos meios políticos, ou do meio jurisdicional, a solução aos conflitos internacionais depende da vontade de cada um dos Estados contendores.

As organizações internacionais, em suas mais variadas espécies, apenas guiarão os Estados para a conservação da harmonia da ordem internacional, tanto quanto possível, com os interesses internos de cada um daqueles.

O meio ambiente, como bem difuso internacional, deve ser protegido prioritariamente por todos os Estados, independente da aplicação da obrigação de reparação monetária dos danos porventura causados. Como elemento indispensável à sadia qualidade de vida do ser humano, deve ser preservado igualmente por todos os entes de direito internacional público que, sendo Estados, deverão, ainda, fiscalizar as pessoas subordinadas à sua jurisdição, para que não causem danos ambientais internos ou internacionais.

## 8. BIBLIOGRAFIA

REZEK, José Francisco. Direito internacional público – curso elementar. 9ª ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2.002.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Direito internacional ambiental. 2ª ed., rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2.002.

SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2.001.

\_\_\_\_\_. A proteção internacional do meio ambiente. Barueri, SP: Manole, 2.003.

[1] In Direito Internacional Público – Curso Elementar, 2.002, p. 327.

[2] Destaca-se que a expressão troca de notas deve ser entendida, neste caso, como um meio de comunicação escrito entre os Estados, como uma forma de conversação diplomática.

[3] Rezek, José Francisco, Direito Internacional Público: curso elementar, 2002, p. 336.

[4] “Não é uma corte verdadeira. É uma lista permanente de pessoas qualificadas para funcionar como árbitros, quando escolhida pelos Estados litigantes” José Francisco Rezek, Direito Internacional Público: curso elementar, 2.002, p. 342.

[5] Como regra geral, a sentença ou laudo arbitral é irrecurável. Todavia, nada impede que os contendores convençam a possibilidade de recurso para um órgão arbitral especialmente designado para este fim. É o caso, v.g., da existência do Tribunal Permanente de Revisão, previsto no capítulo VII do Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002, que versa sobre a solução de controvérsias no âmbito do Mercosul.

[6] Soares, Guido Fernando Silva. Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades, 2001, p. 688.

[7] Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares, de 21 de maio de 1963.

[8] AIEA-Agência Internacional de Energia Atômica.

\* Estudante de Direito

\*\* Advogado. Pós-Graduando em Direito Público.

Disponível em : < <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/23/84/2384/> >.  
Acesso em : 14 de setembro de 2006.