

TRADUÇÕES / *TRANSLATIONS*

AMAZÔNIA: O DIREITO INTERNACIONAL EM VIGOR FORNECE RESPOSTAS SUBSTANCIAIS

AMAZONIE: LE DROIT INTERNATIONAL EN VIGUEUR APPORTE DES RÉPONSES SUBSTANTIELLES

PIERRE-MARIE DUPUY*

Em julho de 2019, o atual presidente do Brasil declarou perante a imprensa estrangeira “A Amazônia é nossa, não de vocês”. É verdade! A maior parte desta floresta, maior que cinco milhões de quilômetros quadrados, encontra-se em território brasileiro¹. Pergunta: aos olhos do direito internacional público tal como está em vigor, e para além de convenções especiais², isto significa que o Brasil pode gerir como ele bem entender o “pulmão do planeta”? O senhor Bolsonaro pode legalmente deixar o planeta tísico em razão somente das escolhas de desenvolvimento que ele decidiu? Devidamente ponderada, vez que se trata de apreciar os direitos de um Estado soberano, a resposta é mesmo assim muito claramente negativa. O senhor Bolsonaro não pode fazer o que quiser!

A proposição maior no direito internacional do meio ambiente em vigor é inspirada pelo bom senso: todos são livres de utilizar sua propriedade segundo seus melhores interesses; mas ninguém pode fazer isso de forma a seriamente prejudicar os direitos de terceiros ou de toda a comunidade a qual pertence. Na ordem internacional, isso se traduz por dois princípios complementares; de um lado “a soberania permanente de cada Estado sobre seus recursos naturais”, proclamada em 1974 pela Assembleia Geral da ONU e jamais contestada pela prática³; por outro lado, em contrapartida os Estados “têm o dever de assegurar que as atividades que se enquadram em sua competência

* Professor Emérito da Université de Paris II (Panthéon-Assas); Graduate Institute of International and Development Studies, Genebra; Recebeu em 2015 o Prêmio ASIL Manley Hudson Medal pela obra (em colaboração com Jorge Vinuales) *International Environmental Law*, Second Edition, 2018, Cambridge University Press, 522p. E-mail: pierre-marie.dupuy@graduateinstitute.ch.

Artigo originalmente publicado sob o título “AMAZONIE : LE DROIT INTERNATIONAL EN VIGUEUR APPORTE DES RÉPONSES SUBSTANTIELLES” na Revista da Direito Internacional, v.16, n.2 (2019), pp. 03-06. Este texto foi traduzido da língua francesa por Lucas Carlos Lima, professor de direito internacional da Universidade Federal de Minas Gerais.

- 1 O Brasil possui em seu território 60% da floresta amazônica, distribuída também entre a Bolívia, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Peru, o Suriname, a Venezuela e a Guiana Francesa, departamento ultramarino francês desde 1945.
- 2 E Entende-se aqui como fora de qualquer quadro convencional e, portanto, no direito consuetudinário, embora no restante deste breve artigo também citemos alguns dos tratados relevantes dos quais o Brasil é parte.
- 3 Resolução 3291 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, chamada de Carta dos direitos e deveres econômicos dos Estados. Ver o comentário de M. Virally, *Annuaire français de droit international* (AFDI), 1974, pp. 57-77.

ou poder não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou áreas além dos limites de sua jurisdição nacional”. O princípio de não causar danos, ou “*no harm principle*” na *lingua franca* do direito internacional contemporâneo⁴, foi reiterado em duas Declarações sucessivas adotadas no quadro das Nações Unidas; uma em Estocolmo em 1972, sobre o ambiente humano (princípio 21)⁵, e a outra no Rio, em 1992, sobre o meio ambiente e o desenvolvimento⁶. A Corte Internacional de Justiça já tinha, em sua primeira sentença, no caso do *Estreito de Corfu*, anunciado este princípio, inspirada por “considerações elementares de humanidade”⁷. Isso foi em 1949. Em 1996, a Corte reconhece pela primeira vez, num parecer consultivo⁸, que o princípio 21 de Estocolmo fazia então parte do direito internacional costumeiro, o qual, necessário recordar, é obrigatório. Outras jurisdições ou tribunais arbitrais iriam posteriormente referir-se ao mesmo princípio, como o Tribunal Internacional do Direito do Mar em 2015⁹ ou um tribunal arbitral em 2016 na controvérsia entre as Filipinas e a China¹⁰. O Brasil é, ademais, parte da convenção da UNESCO sobre patrimônio mundial segundo a qual seis milhões de hectares da floresta amazônica são designados, o que significa que eles estão situados sob um regime bastante estreito de controle e de salvaguarda de sua integridade.

No plano regional, o Brasil igualmente se submeteu a um certo número de compromissos, em particular no quadro do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que prevê em particular ações de proteção coletiva e monitoramento da floresta amazônica. Foi no mesmo marco que foi adotada a Declaração de Tena, em dezembro de 2017, que reconhece a importância global do sistema ecológico amazônico¹¹.

4 Ver P. M. Dupuy et J. Vinuales. *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2 Ed. 2018, p. 63-66.

5 Declaração de Estocolmo sobre Ambiente Humano. Ver o comentário de A. Ch. Kiss e J. D. Sicault, *AFDI*, 1972, pp. 603-628.

6 Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Artigo 2. Ver J. Vinuales, *The Rio Declaration on Environment and Development, A Commentary*, Oxford University Press, 2015 (720p), partic. capítulos 2 e 6.

7 CIJ, Sentença, *Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, 1949. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-FR.pdf>.

8 CIJ, *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 de julho de 1996, <https://www.icj-cij.org/files/caserelated/95/095-19960708-ADV-01-00-FR.pdf>

9 INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-regional Fisheries Commission (SRFC)*. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-F.pdf

10 Corte Permanente de Arbitragem (CPA), *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale*, sentença de 12 de julho de 2016.

11 Os países membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica “reiteran el papel fundamental que la Amazonía cumple en la preservación del equilibrio ecosistémico global y en la mitigación y la adaptación a los efectos del Cambio Climático”. Esta declaração não é desprovida de dimensão jurídica em relação ao Brasil que, vinculado a ela, não pode pretender

Ademais, a floresta amazônica não interessa somente por sua fauna e flora, ela constitui também o habitat tradicional de uma importante população autóctone cujos direitos inalienáveis, a começar pelo direito à vida (e não somente à sobrevivência) são objeto de proteção especial, mas, sobretudo, se inscrevem no rol de direitos humanos por definição inderrogáveis. Na escala regional e em ligação direta com a proteção do meio ambiente na região amazônica, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é, nesse sentido, a autora de uma jurisprudência já abundante¹²; ela notadamente marca os limites dos direitos de exploração das zonas florestais que dispõem os Estados envolvidos. Na escala universal, por fim, não é indiferente notar que o Brasil ratificou a convenção nº 169 da OIT relativa aos “povos indígenas e tribais” a qual impõe a obrigação às suas partes de proteger o habitat das populações envolvidas¹³.

A obrigação de utilização não prejudicial do território ou “*no harm principle*” se aplica a todos os meios, e compreende claramente os maciços florestais. Isso também é o que diz a Convenção sobre Diversidade Biológica, muitas vezes chamada de “Convenção do Rio”, já que foi ali adotada no mesmo Encontro da Terra de 1992¹⁴. Esta convenção diz respeito particularmente à proteção da floresta Amazônica, maior reserva de biodiversidade do mundo. Outra convenção adotada no Rio na mesma cúpula, sobre mudanças climáticas, prevê a gestão racional de “sumidouros e reservatórios de todos os gases para efeito estufa”, incluindo particularmente florestas¹⁵. Por sua vez, o acordo de Paris de 2015 sobre o Clima¹⁶ convida explicitamente os Estados parte (Artigo 5) a fortalecer esses sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa. Sabemos também que o órgão de experts das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (IPCC) sublinhou em relatórios sucessivos, inclusive o adotado em agosto de 2019 em Genebra, o papel essencial que desempenham as florestas na absorção dos gases de efeito estufa¹⁷. Ora, segundo as observações feitas

ignorar a importância mundial da área amazônica, largamente majoritária, que se encontra em seu território.

- 12 A sentença principal na matéria é a do caso *Mayagua (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, sentença de 31 de agosto de 2001, Série C Nº79. Ela foi seguida e confirmada por uma série de sentenças posteriores. Ver, nesse sentido, P. M. Dupuy e J. Vinuales, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2 Ed. 2018, pp. 371 et ss.
- 13 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. C169 - *Convenção (nº 169) sobre povos indígenas e tribais*, 1989. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NOR_MLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
- 14 NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre a Diversidade Biológica*. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>
- 15 NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas*. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>
- 16 NAÇÕES UNIDAS. *Acordo de Paris*. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf
- 17 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Comunicado de Imprensa. 2019. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/2019-PRESS-IPCC-50th-IPCC-Session_fr.pdf

por satélite do órgão técnico brasileiro que é o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) e enviado à imprensa¹⁸, o desmatamento amazônico no Brasil terá progredido em 278% em relação ao mesmo mês em 2018. Ao total, mais de 4700 km² de floresta primária brasileira foram desmatados desde o mês de janeiro de 2019. A realidade e a importância do dano causado a um recurso já de longa data provado pela superexploração parece certa, em particular com base em descobertas estabelecidas no recente relatório do IPCC sobre manejo do solo. Então o que fazer?

Diante de fatos ilícitos desta dimensão, o realismo incita a constatar que uma ação de responsabilidade perante a Corte Internacional de Justiça não seria necessariamente fácil, no caso de ser ela iniciada por um ou vários Estados co-proprietários deste “recurso natural compartilhado”¹⁹, ou, mais amplamente, por outros Estados partes a uma das convenções internacionais às quais o Brasil é parte. Tal iniciativa efetivamente esbarraria, no atual estado do direito internacional nesse domínio, em diversas dificuldades. Nenhuma é intransponível, mas todas possuem consequências. De fato, além do estabelecimento de condições de competência da Corte ou de um tribunal arbitral, as quais supõem o consentimento do Estado demandado, não se pode diminuir a dificuldade prática do estabelecimento das provas; notadamente a de uma correlação direta e quantificável entre as decisões políticas operadas pelo atual poder brasileiro, os efeitos devastadores sobre a floresta e a degradação do clima mundial como também da diversidade biológica. Tal degradação, à qual contribuíram uma multitude de fatores, de todo modo já largamente iniciou-se. A estes obstáculos técnicos se acrescenta outro, de caráter político: diversos Estados temem, de fato, que uma ação de responsabilidade deste tipo volte-se um dia ou outro contra eles mesmos ao criar um precedente. Durante esse tempo, a floresta queima.

O direito internacional tal qual existe oferece contudo outros procedimentos úteis: entre eles, o pedido de parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça pela Assembleia Geral segundo a maioria necessária, que é uma maioria simples, dos Estados membros da ONU presentes e votantes; isto a fim de permitir à Corte especificar um pouco a qualificação jurídica do espaço amazônico, que por sua vez está situada sobre o território nacional de nove Estados, e reconhecida, também pelo Brasil, como dotada de uma importância mundial para a regulação do clima no planeta inteiro; a fim de, igualmente, especificar ainda as condições nas quais os princípios

18 MARCELINO, Ueslei. *Feux de forêt en Amazonie. Trois questions sur ces incendies qui détruisent le poumon vert de la planète*. Disponível em: <https://www.ouest-france.fr/environnement/feux-de-foret-en-amazonie-trois-questions-sur-ces-feux-qui-detruisent-le-poumon-vert-de-la-planete-6488326>

19 Sobre esta noção, ver P. M. Dupuy, *AFDI* 1978, pp. 866-889.

precedentemente descritos (prevenção e precaução em particular) poderiam ser aplicados à gestão da floresta amazônica. Poderíamos igualmente questionar à Corte como estabelecer um “balanço dos interesses” envolvidos, sendo o do Brasil em seu próprio desenvolvimento, certamente, também incontestável.

Já se falou muito na imprensa sobre estender a “responsabilidade de proteger” (R2P) à salvaguarda do meio ambiente em risco, ou mesmo considerar que o tipo de ação cometido pelo Brasil na Amazônia constitui um “ecocídio”, autorizando uma ação internacional, também compreendida sob a égide do Conselho de Segurança (de todo modo necessária ao se invocar a R2P no quadro das Nações Unidas). Outros preconizaram que a floresta amazônica seja dotada de uma personalidade jurídica própria, autorizando a sua defesa ao se libertar das avenidas da soberania solitária. Estas propostas são todas estimulantes e inspiradas por uma generosa indignação. Não é impossível que eventualmente algumas entre elas possam prosperar, sem, contudo, que o apelo à “responsabilidade de proteger”, mesmo que soe muito bem, seja a mais realista. Supondo um voto da maioria qualificada dos membros permanentes do Conselho de Segurança para executá-la, o que supõe também que se estabelece uma ligação substancial entre atentado ao meio ambiente e ameaça contra a paz e segurança internacionais, a “R2P” foi enfraquecida desde que foi invocada pelo Conselho de Segurança para decidir a intervenção da Líbia em 2011²⁰; por outro lado, nem a Rússia nem a China, no seio do Conselho de Segurança, nem os países em desenvolvimento na Assembleia Geral aceitariam imediatamente a extensão da “responsabilidade de proteger” ao domínio da proteção do meio ambiente, enxergando numa iniciativa deste tipo um empreendimento dos países ocidentais para atrapalhar ou controlar a “soberania permanente” de seus recursos naturais.

A experiência direta da diplomacia multilateral incita a pensar que as soberanias, tanto do Sul como do Norte, não abdicam voluntariamente dos privilégios que elas detêm na aplicação do direito. Ou, para retomar uma expressão recentemente empregada, “é a casa que queima”. O paradoxo é então que, para ir mais rápido ou menos lentamente, não se deve enfrentar os Estados diretamente interessados frontalmente, mas persuadi-los a cooperar, no interesse de todos, inclusive os seus. A invocação de novos conceitos mobilizadores não deve ser descartada e uma revolução normativa é, sem dúvida, possível a longo prazo; mas a revolução costuma ter uma longa paciência. No momento, ainda não há esperança de que as delegações nacionais para a próxima sessão da Assembleia Geral da ONU já estão prontas para comemorar a noite de 4 de agosto.

20 Resolução 1973 do Conselho de Segurança.

Neste domínio, como em outros, é uma ativa cooperação multilateral, de ideias novas e de um diálogo quase permanente que devem em primeiro lugar inspirar a ação coordenada para a salvaguarda e manutenção de um recurso comum de importância essencial para a humanidade. Não se trata, portanto, de buscar um bode expiatório mas, levando em conta a urgência da situação, de encorajar no plano internacional discussões e negociações necessárias, algumas já em curso, para salvaguardar este ambiente de importância vital em escala global.

O que é importante de reafirmar agora é que o direito, e seu estado atual e apesar de suas imperfeições, oferece um fundamento de ação, ao juiz consultivo sem dúvida, mas também aos diplomatas. É também persuadir a opinião pública, cada vez mais mobilizada pela salvaguarda do clima, que este corpo próprio de direito existe, que ele pode ser eficaz e que ela pode invocar a sua aplicação. Diante do aumento dos populismos, é tempo de lembrar a todos que o direito internacional é, ele também, um patrimônio comum da humanidade.