

**O Caso das Papeleiras: a (im)possibilidade do Meio Ambiente como tema principal do litígio Argentina-Uruguai.**

*Pulp Mills Case: the (im)possibility of the environment as the main subject of the Argentina-Uruguay incident.*

Tatiana de Almeida Freitas R. Cardoso<sup>1</sup>

**RESUMO**

A proposta deste trabalho é estudar a problemática das papeleiras entre Argentina e Uruguai, abordando tanto as questões levantadas no âmbito do Mercosul quanto na Corte Internacional de Justiça. Nesse escopo, faz-se uma revisão acerca dos fatos que tornaram emblemática essa situação, trazendo os aspectos de direito econômico, da integração e de direito internacional suscitados na disputa, bem como a impossibilidade do meio ambiente ser tratado como efeito primário em ambos os sistemas jurisdicionais. Por fim, analisa-se duas possibilidades que poderiam voltar o foco da questão ao direito ambiental, qual seja, a aplicação do princípio da cooperação e da precaução nos planos regional e internacional. Para tanto, traça-se um resgate teórico-qualitativo acerca do tema, com intuito de revisar a bibliografia existente, porém, sem o condão de querer esgotá-la.

**Palavras-chave:** Papeleiras, Proteção do Meio Ambiente, Princípios de Direito Internacional Ambiental.

**ABSTRACT**

The purpose of this paper is to study the problem of the Pulp Mills between Argentina and Uruguay, addressing both the issues raised within Mercosur and the International Court of Justice. In this scope, it presents a review of the facts that made this situation emblematic, discussing aspects of economic, integration and international law raised in the dispute, as well as the inability of the environment to be seen as a primary effect on both court systems. Finally, it analyzes two possibilities that could bring the issue into the environmental law arena, namely the principle of precaution and cooperation at regional and international levels.

---

<sup>1</sup> Professora de Direito Internacional Público e Privado na Graduação do UniRitter/RS e de Direito Internacional Ambiental da Pós-Graduação da Feevale/RS. Pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Toronto. Possui mestrado em Direito Público (Unisinos) e pós-graduação em Direito Internacional (UFRGS) e Língua Inglesa (Unilasalle).

To do so, a theoretical-qualitative exam on the subject is performed, aiming at reviewing the existing literature, but not intending to exhaust it.

**Key-words:** Pulp mills, Environment Protection, International Environmental Law Principles.

## **1. Introdução: antecedentes do “conflito”.**

A questão das papelarias é considerada um caso emblemático no escopo político-jurídico do Mercosul, haja vista que uma única situação gerou uma enorme problemática em torno de dois países membros do bloco. As tensões entre a Argentina e o Uruguai foram tamanhas, que a controvérsia não restou solucionada dentro do espaço do Mercosul, sendo levada Corte Internacional de Justiça.

O entrave diplomático nascera com a intenção uruguaia em autorizar a instalação de duas grandes fábricas de papel e celulose em seu território, nas margens do Rio Uruguai, o qual divide essa nação com a Argentina. A região é próxima das cidades de Frey Bentos, no lado uruguaio, e de Gualeguaychu, situada no lado argentino, a qual é um grande centro turístico e um importante ponto de acesso de mercadorias entre os países.

Os investimentos externos aproximados para a construção das plantas de papel e celulose ultrapassara a casa de um bilhão de dólares, o que geraria um aumento estimado de até 5% no Produto Interno Bruto (PIB) uruguaio, sendo consideradas os maiores projetos na história deste país. Por isso, a implantação das papelarias era realmente vital para essa pequena nação.

Por outro lado, argumentavam os argentinos que a implantação das papelarias na região acabaria poluindo o Rio Uruguai, o que poderia gerar um dano ambiental imensurável e atingir, conseqüentemente, os setores do turismo e da agricultura de seu país. Solicitaram, desta forma, para que o Uruguai negasse a autorização da construção das fábricas, levantando a necessidade de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) mais aprofundado.

A intenção era de construir duas plantas no Uruguai, uma por uma empresa espanhola, a ENCE, e a outra por uma empresa finlandesa, a BOTNIA. Todavia, apenas um projeto saiu do papel. Apesar de ter conseguido a autorização ambiental prévia do governo uruguaio, em 21.09.2006 a empresa espanhola decidiu não seguir com o projeto. Já o segundo empreendimento, chamado de Orion, obteve autorização prévia uruguaia em 14.02.2005, foi finalizado e está em pleno funcionamento desde 9.11.2007 às margens do Rio Uruguai, que banha as duas nações.

Ocorre que quando a papelreira Orion estava sendo construída, inúmeros protestos desenvolveram-se nessa região fronteira. Impulsionados pelo governo da região de Entre Ríos e com a indulgência do então presidente Néstor Kirchner, moradores argentinos montaram barricadas e fecharam a principal o acesso ao Uruguai, a ponte General San Martín, protestando contra a implantação da fábrica.

O propósito destas manifestações era exatamente em dificultar a circulação de madeira, a matéria-prima necessária para a fábrica de celulose, o que poderia resultar no fechamento da papelreira (o que nunca veio a acontecer). O grande problema é que tais bloqueios acabaram impedindo a livre circulação de mercadorias na região, o que é uma violação frontal ao artigo primeiro do Tratado de Assunção de 1991 – fonte primária do Mercosul.

O Uruguai por várias vezes manifestou-se a respeito desses bloqueios ilegítimos, os quais geraram muitos prejuízos econômicos ao país (em torno de US\$ 400 milhões). A Argentina, por seu turno, não reagiu contra seus moradores no sentido de reestabelecer o livre acesso na fronteira, alegando que a manutenção da planta de papel e celulose nas margens do Rio Uruguai era realmente poluente e que causaria danos diretos à saúde, ao meio ambiente e à economia local.

Por esse motivo é que as relações entre os países estremeceram, fazendo com que o caso chegasse a Corte Internacional de Justiça, fugindo do seu foro de natural de solução de controvérsias, qual seja, um Tribunal Ad Hoc no âmbito do Mercosul, conforme previa o Protocolo de Olivos de 2002, na impossibilidade de negociações diretas entre os parceiros do bloco florescerem.

Entretanto, inúmeros são os questionamentos que decorrem diretamente desse caso. O primeiro é se a questão ambiental era realmente o foco central da disputa, haja vista a despreocupação do governo Argentino frente as turbulências na fronteira e as manifestações do governo uruguaio.

O segundo, gira em torno da questão ambiental não ter sido sequer levantada no âmbito do Mercosul, apesar deste tema ter sido abordado tanto no Tratado de Assunção, quanto no Acordo Marco sobre o Meio Ambiente do Mercosul. Ainda, uma terceira indagação nasce a respeito das possibilidades desse caso, pois, no tocante ao meio ambiente, ele restou não solucionado tanto no escopo jurídico-político do Mercosul, quanto na Corte Internacional de Justiça.

Deste modo, esse artigo foi estruturado em duas sessões, com o objetivo de explorar as possíveis respostas às perguntas impostas, tendo por parâmetro as noções de direito

ambiental e de direito internacional, com o intuito de demonstrar a real necessidade e a importância de uma proteção internacional do meio ambiente, a qual foi deixada em segundo plano por este caso.

## **2. O Meio Ambiente como discurso.**

A preocupação com o meio ambiente e a criação de normas que o protegessem ainda são temas muito recentes no âmbito jurídico interno, regional e internacional, porém, que já estão no centro de inúmeras discussões nos mais diversos foros internacionais, haja vista que o progresso mundial trouxe consigo a degradação ambiental.

A inquietude da sociedade internacional frente a esse novo dilema, o qual poderia afetar o curso da humanidade, faz com que a proteção do meio ambiente se tornasse central e, portanto, exige a criação de regras que proibam expressamente aquelas atividades que gerem efeitos danosos à saúde e ao bem-estar da espécie humana (SOARES, 2003, p. 15-16).

Desta feita, através da criação de um subsistema voltado ao meio ambiente dentro do escopo das Nações Unidas, qual seja o Pnuma, e dos encontros mundiais para a discussão de formas de proteção (Estocolmo – 1972 e Rio de Janeiro – 1992), que, por sua vez, estipularam uma série de princípios norteadores de todos os sistemas jurídicos ao redor do globo, uma rede protetora do ambiente criou forma, mundializando o discurso tutelador deste direito.

Hodiernamente, então, o meio ambiente passa a ser visto como um direito intrínseco e fundamental para o desenvolvimento do ser humano, o qual não pode ser derogado, por mais que certas finalidades econômicas estejam envolvidas. Entretanto, o que se observa no sistema jurisdicional internacional é que o direito econômico corriqueiramente sobrepõe-se ao direito ambiental, apesar das várias convenções internacionais que são dedicadas a tutela e o reconhecimento desta área do direito.<sup>2</sup>

É exatamente neste ponto é que a questão das papeleiras levantou um grave problema jurídico-diplomático no bloco de integração do cone sul. Isso porque, a Argentina e o Uruguai disputaram a atração de empresas de papel e celulose para as suas respectivas regiões, as quais trariam consigo um significativo montante em dinheiro, o que ocasionaria um grandioso aumento no PIB do país escolhido.

---

<sup>2</sup> Mais especificamente no âmbito do comércio internacional, o qual é regulado pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse sentido, observar os casos *Tuna-Dolphin* e *Shrimp-Turtle* em que o meio ambiente foi colocado em segundo plano (FONSECA; RUSCHEL, 2006. p. 139-158).

Para conseguir tal feito, iniciou-se a uma “guerra” de vantagens, isto é, uma competição entre essas nações para ver quem conseguiria atrair este valioso investimento estrangeiro por meio de incentivos. Ocorre que, pela primeira vez, o Uruguai foi o país escolhido, conduzindo os potenciais empreendimentos papeleiros para a sua margem do Rio Uruguai, o que desencadeou os protestos argentinos, supostamente, apenas pela poluição que causariam. Vale lembrar, nessa época, a Argentina ainda estava tentando encontrar saídas para a crise política, econômica e social que ocorreu em 2001 (MAGALHÃES, 2006, p. 02).

## **2.1 Desenvolvimento econômico *versus* questão ambiental.**

O primeiro aspecto polêmico relacionado ao caso das papeleiras e que possivelmente fora um dos motivos principais para desviar a atenção do meio ambiente é, portanto, exatamente a questão dos investimentos estrangeiros diretos (IED) – mesmo que esses não tenham sido citados nos processos existentes tanto dentro do escopo do Mercosul quanto no da Corte Internacional de Justiça.

Isso, pois, embora a tensão bilateral entre Argentina e Uruguai tenha se agravado pelo fato do Uruguai não ter disponibilizado um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) mais detalhado à Argentina antes da concessão das autorizações prévias para a construção das papeleiras, é possível analisar este caso sob um outro viés: o econômico. Afinal, os fluxos de IED vêm aumentando significativamente no decorrer dos anos com a globalização econômica, fazendo com que o interesse dos países cresça consideravelmente em relação aos investimentos.<sup>3</sup>

Dentre os países do Mercosul, a Argentina é o que historicamente mais atraiu IEDs. Já o Uruguai apresenta um papel pouco relevante ao volume do bloco no que tange investimentos provenientes do exterior. Na década de 1990, enquanto a Argentina acumulava em média US\$ 22 bilhões, no Uruguai o fluxo de IED girava em torno de US\$ 107 milhões (CHUDNOVISKY; LÓPEZ, 1999, p. 16).

Com efeito, apesar das disputas de incentivos fiscais para atrair os investidores estrangeiros, a Argentina acabou sempre recebendo a maioria desses fluxos de investimentos, o que justifica possuir em seu território aproximadamente 30 fábricas de papel e celulose (VALENTE, 2010). Entretanto, em virtude de uma profunda modificação estrutural na

---

<sup>3</sup> De forma ilustrativa, cabe apresentar os números trazidos por CHUDNOVISKY e LÓPEZ (1999, p. 20-21), que na década de 1990, a América Latina recebera em torno de US\$ 6 bilhões de IED, num acréscimo de mais de US\$ 3 bilhões se comparados à década anterior.

política externa, a qual visava um aumento em IED, e com a adoção de uma “lei florestal que oferece amplos estímulos para incrementar o plantio de bosques”, o Uruguai passou a ser uma ótima alternativa (MAGALHÃES, 2006, p. 03).

Nesse sentido, haja vista as atrativas políticas de reflorestamento que geram além de uma maior produção de madeira, a redução de custos deste insumo em especial, corroborada, ainda, com a ausência de adequada regulamentação do capital estrangeiro investido no âmbito do Mercosul<sup>4</sup>, o setor de papel e celulose no Uruguai cresceu (DOMINGO; VERA, 2007, p. 327-328; FALEIROS; PERECIN, 2008, p. 37-45). Por isso, a escolha deste Estado, em detrimento da Argentina.

Assim, considerando que o IED “torna-se ferramenta importante para, principalmente, aumentar a eficiência das economias e o financiamento de projetos no setor industrial, de infraestrutura, de serviços entre outros” nos países em desenvolvimento, como é o caso da Argentina, perder um investimento grandioso como o da papelreira finlandesa BOTNIA, significa perder muito mais do que mais uma planta, pois significa não criar novos empregos, não abrir novas indústrias secundárias, não movimentar matéria-prima dentro do país e nem ter o capital gerado reinvestido no Estado (MACHADO, 2005, p. 35-39).

É dentro dessa ótica que persistem dúvidas legítimas sobre a real intenção argentina sobre a implantação das fábricas de papel e celulose na região ribeirinha, pois, ao ver o Uruguai como receptor da instalação das papelreiras, a Argentina começou a desviar a atenção para a questão do meio ambiente, na tentativa de barrar a implantação das fábricas em território uruguaio – uma medida, ao fundo, lotada de cunho econômico.

Isso, pois, com as manifestações ocorridas na província de Entre Ríos, no lado argentino, promovida pelos habitantes locais em prol do meio ambiente e contra a possível poluição que as fábricas poderiam causar, inúmeros caminhões que continham materiais necessários para a construção das plantas restou retido nos bloqueios das pontes e rodovias locais (CLÉMENT, 2006, p. 12). Tal fato, portanto, só reforça a ideia de que a questão ambiental foi pensada em segundo plano, como forma de boicotar a implantação das plantas, visto que caso a questão ambiental fosse realmente o epicentro da disputa, ela teria sido abordada antes mesmo da oferta de condições e vantagens às empresas que queriam se instalar na localidade as margens do Rio Uruguai.

---

<sup>4</sup> Por óbvio que a falta de regras claras que regulassem o investimento estrangeiro na região afetaram esse caso, sobretudo acerca da concorrência entre essas duas nações, na tentativa de puxar o IED para dentro de seus territórios. Ressalta-se que existe um protocolo no âmbito regional que aborda esse assunto, qual seja, o Protocolo de Buenos Aires, porém, que não fora adotado pelos Estados-membros (FLÔRES JUNIOR, 2005).

Outro aspecto que colabora com essa tese é que a Argentina, por seu turno, está sendo acusada pelo Paraguai pela poluição do Rio Paraná, situado ao norte do país, aonde se encontram uma dezena de fábricas papeleiras. Segundo um EIA realizado naquele local, os químicos poluentes mais expressivos derivam diretamente da indústria de celulose argentina. Na mesma banda, empresas argentinas já foram fechadas preventivamente pela falta de tratamento de seus efluentes e há casos sendo investigados pelo Ministério do Meio Ambiente do Paraguai (VALENTE, 2010; DIARIO ABC COLOR, 2006; LÍNEA CAPITAL, 2006).

Nesse diapasão, zelar pela aplicação das normas internacionais de proteção ao meio ambiente apenas ao seu favor, não demonstra o comprometimento argentino para com a questão ambiental, mas tão somente para com sua economia. Ainda, é mister ressaltar que apesar da existência de acordos que abordam a matéria ambiental no bloco, tais não foram levantadas no escopo jurisdicional regional – o que é mais um exemplo da preocupação puramente econômica argentina.

Para a Argentina, entretanto, quando optou por não exteriorizar a proteção do meio ambiente dentro do bloco, mantendo-a apenas presente nas manifestações de seus habitantes, acreditava reforçar a teoria de que o caso em tela não abrangeria as normas regionais, porém, apenas uma disputa bilateral, em que o tratado do Estatuto do Rio Uruguai estaria em cena – afastando quaisquer medidas prejudiciais de cunho vinculante que poderiam surgir no âmbito do Mercosul, as quais afetariam as demais papeleiras existentes sob sua jurisdição.

Logo, apesar do conflito existente entre desenvolvimento econômico e o meio ambiente não ter sido abertamente suscitado, é evidente que ele existiu. Também, não restam dúvidas que o meio ambiente foi um ótimo meio utilizado, para protestar contra o recebimento de IEDs e a consequente construção das fábricas de papel e celulose no Uruguai.

Curioso, portanto, é que no plano integracionista, mais especificamente no âmbito do Mercosul, a abordagem do meio ambiente não ocorreu nas vias judiciais, apesar da existência de provas de que a indústria papeleira pode sim causar danos ao meio ambiente como se averigua no Rio Paraná, restando a disputa apenas no que tange o direito à Livre Circulação no bloco.

Na esfera internacional, por sua vez, interessante foi que a Argentina, apesar de levar ao escopo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) a questão ambiental, ela fora abordada de forma subsidiária a falta de informação (no tocante ao repasse do EIA), ou seja, decorrente apenas do inadimplemento do Estatuto do Rio Uruguai.

Dessa forma, em que pese à importância da análise das questões abordadas no judiciário para visualizar que o meio ambiente realmente restou em segundo plano nessa

disputa entre Argentina e Uruguai, é mister um estudo mais aprofundado acerca dos posicionamentos levados junto ao Tribunal Ad Hoc e à CIJ.

## **2.2 Aspectos jurídicos exteriorizados nas disputas judiciais.**

No escopo jurídico do Mercosul, a questão ambiental não chegou a ser levantada pelo governo do Uruguai, ao levar a questão ao Sistema de Solução de Controvérsias do bloco. Neste Tribunal Ad Hoc, implementado em 06.09.2006, apenas a questão da livre circulação e da livre expressão de pensamento e reunião foram questionados, senão vejamos a própria classificação constante no Laudo Arbitral (MERCOSUL, 2006, p. 32):

[trata-se de controvérsia sobre a] “omisión del estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales San Martín y gral que unen la república argentina con la República Oriental del Uruguay”.

O Uruguai, demandante, alegou que a Argentina teria descumprido as regras do Mercosul no sentido de ter-se “omitido a adotar medidas adequadas, razoáveis e eficazes” para evitar que particulares, sob a sua responsabilidade, impusessem obstáculos nas rotas de acesso entre um país ao outro (MERCOSUL, 2006, p. 7 e 15). Nesse sentido, peticionou solicitando certas medidas para que no futuro, caso a situação tornasse a ocorrer, não houvesse quaisquer bloqueios impedindo a livre circulação dessa área de livre comércio do sul, haja vista que tais geraram prejuízos enormes às áreas de turismo e transporte de pessoas e mercadorias (MERCOSUL, 2006, p. 6, 7 e 21).

A Argentina, por seu turno, argumentou em sua defesa que a ação não poderia ter sido interposta ao Tribunal de Ad Hoc, visto que no momento da apresentação da peça a situação já havia cessado – fazendo com que perdesse seu foco. Em outras palavras, para este país, o objetivo seria a desobstrução das pontes e rotas que interligam ambas as nações, o que não mais ocorria (MERCOSUL, 2006, p. 7). Contestou, além disso, que o Uruguai não teria tido prejuízos, mas que teria auferido um lucro maior com o início das manifestações (MERCOSUL, 2006, p. 8).

Contudo, o maior contraponto argentino era exatamente de que entre os direitos humanos em jogo no caso em tela, quais sejam, o da livre expressão de pensamento e de reunião, exteriorizados pelas manifestações dos argentinos da região de Entre Ríos, viriam antes mesmo do que o direito de ir e vir (livre circulação), principal ponto da peça uruguaia (MERCOSUL, 2006, p. 9). Nesse escopo, a Argentina afirmou que a liberação das pontes e

rotas por parte do governo seria uma forma de “repressão inaceitável”, visto que a intenção dos manifestantes não era a alteração do sistema político (MERCOSUL, 2006, p. 9). Noutros termos, afirmaram serem legítimos os bloqueios realizados entre dezembro de 2005 e abril/maio de 2006.

Portanto, o Tribunal Ad Hoc do Mercosul decidiu parcialmente procedente em favor do Uruguai, considerando que a Argentina realmente não observou as normativas mercosulistas referentes à livre circulação. Isto pois, esse é um princípio essencial a um bloco que almeja a integração econômica total.

Nesse viés, mesmo que o bloco ainda esteja em fase de desenvolvimento, tal como fora afirmado no Laudo (MERCOSUL, 2006, p. 19-20), não se pode permitir que uma parte imponha *restrições* na passagem entre uma nação e a outra. Essa restrição, consoante o direito originário do Mercosul, inclui qualquer medida “de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco”, nos termos do Tratado de Assunção – artigo 2(b). Assim, o Tribunal Ad Hoc entendeu que as barreiras de trânsito impostas pelos manifestantes eram, na verdade, barreiras ao comércio e a um objetivo do bloco, qual seja, a da livre circulação econômica (MERCOSUL, 2006, p. 20-21).

A Argentina chegou a tecer comentários no sentido de ela não ter sido responsável por essa restrição, visto que foram particulares que formaram tais barreiras. Entretanto, esse posicionamento foi rejeitado pelo Tribunal, de vez que o Estado argentino deveria tomar todas as diligências possíveis para que outro Estado não fosse afetado negativamente pelas ações ocorridas em seu território, incorrendo em uma responsabilidade direta (e não por omissão) por não ter “prevenindo ou corrigido os atos dos particulares” (MERCOSUL, 2006, p. 22).

Até mesmo porque, quando uma nação está obrigada a uma determinada finalidade, como a da livre circulação, quer dizer que tudo que ela não cumpre é visto como um desvio da própria norma (CARNEIRO, 2006, p. 364-366) – e, portanto, se a região de Entre Ríos continuou pelo período de, em média, cinco meses sem permitir a passagem entre os dois lados da ponte, a Argentina descumpriu uma regra primária de direito da integração, não cabendo a sua escusa de culpar os particulares, já que as suas atividades eram diretamente vinculadas às obrigações do governo para com os demais países do bloco (MERCOSUL, 2006, p. 21-22).

O ponto que não fora concedido pelo Tribunal ao Uruguai, todavia, diz respeito a possibilidade desta corte em adotar ou promover “determinações sobre condutas futuras”, cuja possibilidade feriria os princípios de igualdade e reciprocidade das normas originárias do

bloco (MERCOSUL, 2006, p. 34). Isso, pois, tal previsão vincularia somente um dos Estados-Partes.

O Tratado de Assunção dispõe em seu artigo segundo que “o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados”. Nesse sentido, como assevera Kronberg (2003, p. 69), “os Estados devem sempre tratar e serem tratados pelos demais da mesma forma, sem que haja benefícios ou imposições de sanções ou restrições de qualquer espécie”. Por conseguinte, é evidente que prescrever uma medida somente à Argentina iria de encontro com a disposição desse tratado constitutivo do Mercosul.

O princípio da reciprocidade nos remete a outro princípio que seria violado no caso de uma decisão totalmente procedente em favor do Uruguai, qual seja, o supra mencionado princípio da igualdade, pois são interligados. Esse princípio da isonomia não é apenas aquele que prevê o tratamento igualitário entre produtos do Estado e dos demais países que compõe o bloco, prescrito no artigo sétimo do Tratado de Assunção – ele vai muito mais além. Representa o princípio de Direito Internacional da igualdade entre os Estados, o qual promove condições jurídicas igualitárias e equilibradas a todas as nações, abrangendo todo o sistema jurídico – o qual deve ser respeitado, como bem fez o Tribunal Ad Hoc (KRONBERG, 2003, p. 37; SOARES, 1999, p. 97).

Já com relação ao argumento levantado pela Argentina de que ela “não poderia ter tomado medidas mais enérgicas” em virtude do direito humano da liberdade de expressão prevalecer, quando em choque com outro direito humano que é o da livre circulação (ir e vir), foi desconsiderado pela corte do Mercosul (2006, p. 22-24). Isso pois, como restou fundamentado em seu laudo, “os direitos de cada pessoa estão limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de *todos* e pelas justas exigências do bem *comum*” [grifo nosso] – que é o Mercosul, como um bloco regional formado por quatro países (MERCOSUL, 2006, p. 29).

Na verdade, houve no julgamento uma real ponderação de direitos humanos fundamentais pelo Tribunal Ad Hoc. Primeiramente, cabe ressaltar que a livre circulação é um componente essencial para a constituição de um bloco econômico, sendo considerado um bem comum no âmbito do direito da integração (CARNEIRO, 2007). Apesar de não ser absoluta, é prevista em diversos acordos internacionais, como no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (artigo 12), Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 22) e na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 29).

Por outro lado, o direito a liberdade de expressão, o qual também não é absoluto, evita que o indivíduo venha “a sofrer um impedimento” quando envolvido em uma atividade (MEYER-PFLUG, 2009, p. 29). Não é um direito apenas individual (oponível ao Estado,

garantindo a atuação livre do ser humano), mas também social, sendo “necessário para o desenvolvimento pleno da sociedade” (MEYER-PFLUG, 2009, p. 31). É também previsto no plano internacional, como no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (artigo 18), Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 13) e na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19).

Ocorre que, na ponderação de direitos humanos fundamentais, a escolha de um perante o outro se dá pela busca de uma maior eficácia para os direitos em choque (PULIDO, 2003, p. 79). No caso em tela, a liberdade de *ir e vir* não estava apenas prejudicando o Uruguai, como também a própria sociedade argentina no que tange a circulação de produtos (para o comércio), além das demais pessoas de outras regiões que por ali circulavam, enquanto que o discurso efetuado contra a implantação das papeleiras havia apenas um “favorecido” (MERCOSUL, 2006, p. 28 e 32).

Logo, parece sensato pensar em prol da liberdade de locomoção, ante a liberdade de expressão (e reunião), tal como proferiu o Tribunal, visto que a harmonia para ambos os lados do Rio Uruguai estaria estabelecida (MERCOSUL, 2006, p. 26-27). Ainda, se era o objetivo desses países ao ratificarem o Tratado de Assunção em 1991 criar uma região de livre comércio, o comprometimento para com o bem jurídico da liberdade de circulação entre as fronteiras parece ser mais valioso (MERCOSUL, 2006, p. 29).

Nesse diapasão, o caso perante a corte do Mercosul, foi favorável ao Uruguai (apesar de ter sido parcialmente procedente), uma vez que restou claro que a Argentina, por mais que não tivesse a intenção de bloquear as rotas, deveria ter tomado algum tipo de ação para impedir que a circulação entre os dois países fosse paralisada, tal como ocorrera entre 2005-2006. Sendo que o meio ambiente, o mais prejudicado do caso em questão, foi apenas visto como a origem do conflito, por ser o motivo das manifestações dos argentinos, os quais vieram a bloquear os acessos internacionais – não sendo sequer levantado no mérito da decisão mercosulina (2006, p. 16).

Na Corte Internacional de Justiça (CIJ), principal órgão judicial das Nações Unidas, o meio ambiente já passou a figurar no campo central da disputa, porém, viabilizado somente através do Estatuto do Rio Uruguai (ERU), firmado entre Argentina e Uruguai, o qual fixa limites quanto a real possibilidade da questão ambiental realmente ser analisada.

O caso foi levado a Corte por ela ser o meio válido para dirimir disputas que tratem de descumprimentos de tratados, pois faz parte de sua jurisdição, nos termos do artigo 36 do seu Estatuto. Ainda mais, ambas as partes já tinham aceitado a jurisdição compulsória deste órgão com relação à matéria objeto do litígio, conforme o disposto no artigo 60 do ERU.

Desta feita, essa disputa chegou à CIJ por intermédio da Argentina, que em 04.05.2006 adentrou com uma petição contra o Uruguai pelo suposto descumprimento do Tratado referente ao Rio, o qual fora firmado entre as partes em 26.02.1975 e estava em vigor desde então.

A Argentina alegou que o Uruguai descumpriu tanto obrigações procedimentais, como obrigações substantivas referentes ao citado Estatuto, além de outras obrigações de direito internacional, principalmente no que toca os acordos de direito ambiental e que, em virtude disso, deveria ser responsabilizado internacionalmente por seus atos danosos.

Contudo, o primeiro fato relevante quanto a essa disputa foi que antes mesmo da decisão da CIJ, ambas as partes solicitaram a tomada de medidas provisórias. Primeiramente foi a Argentina, que em seu memorial, solicitou a suspensão das construções até o final do litígio, pois acreditava que tais podiam causar danos irreversíveis ao meio ambiente. A Corte, todavia, pela falta de evidências apresentadas de que as plantas seriam fontes de poluição do Rio a rejeitara por maioria absoluta o pedido em 13.07.2006 (CIJ, 2006, p. 43).

O Uruguai, por sua vez, requereu em 30.11.2006 uma manifestação da Corte ante os novos bloqueios que haviam sido efetuados pela população civil argentina nas rotas internacionais de acesso entre os dois países,<sup>5</sup> com fulcro na Ordem de 13.07.2006 da própria Corte (a mesma que negou o pedido argentino), a qual solicitava às partes “a se absterem de tomar quaisquer medidas que talvez pudessem dificultar a resolução do presente caso” (CIJ, 2006, p. 14). Entretanto, a CIJ em 23.01.2007, igualmente por maioria absoluta, negou tal solicitação “pela falta de perigo de prejuízo iminente aos direitos uruguaios na disputa” (CIJ, 2007, p. 16).

Quanto ao mérito, este só veio a ser decidido em 20.04.2010, quando a Corte condenou o Uruguai pelo descumprimento de obrigações procedimentais, afirmando que este país realmente cometera violações ao referido Estatuto. Isso em razão de haver no Tratado uma obrigação mútua de cooperação quanto a preservação do Rio, onde as partes deveriam informar uma a outra, por intermédio de uma Comissão específica, quando pretendessem utilizar tais águas para outros fins, visto que a finalidade pretendida poderia afetar a qualidade destas. Explicitamente, são os termos do artigo sétimo do Estatuto do Rio Uruguai:

La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad

---

<sup>5</sup> Conforme a petição uruguaia à CIJ, as rotas haviam sido fechadas no mês de novembro de 2006; e os manifestantes argentinos afirmaram que iriam manter os bloqueios por, no mínimo, mais três meses, similarmente como havia sucedido no ano anterior àquele (CIJ, 2006a, p. 2).

de sus aguas, deberá *comunicarlo* a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte. [grifo nosso]

Nesse sentido, restou comprovada a inadequação uruguaia quanto à informação transmitida à Comissão Administrativa do Rio Uruguai (CARU), uma vez que ela deveria ter sido realizada através do próprio governo antes mesmo da concessão prévia de permissão para a construção das papeleiras, com o intuito de evitar que uma das partes agisse de maneira unilateral, sem a devida discussão conjunta acerca das finalidades das águas – o que não sucedeu no caso em tela (CIJ, 2010, p. 31).

Inicialmente, insta notar que a transmissão dos primeiros Estudos de Impacto Ambiental à CARU foi feita pelas próprias empresas que construía as fábricas de papel e celulose. De acordo com as manifestações do Uruguai, representantes da ENCE e da BOTNIA haviam repassado à Comissão as informações necessárias para uma eventual comunicação entre os países, antes mesmo das concessões de construção serem efetivamente emitidas pela agência uruguaia responsável (CIJ, 2010, p. 39).

Entretanto, como bem salienta o Estatuto, corroborado pela interpretação da Corte, quem deveria ter transmitido tais dados era o próprio Poder Público uruguaio – e não o setor privado (CIJ, 2010, p. 39 e 41). Inclusive, acredita-se que esse país, na tentativa de corrigir seus atos, acabou incorrendo em mais dois erros cruciais, os quais realmente garantiram a sua condenação, quais sejam: (a) terem igualmente repassado o EIA de ambas as plantas ao governo argentino, porém, sem utilizar-se da CARU, conforme o artigo sétimo do ERU; e (b) o fez posteriormente ao licenciamento das obras, de acordo com o seu regimento interno – desconsiderando totalmente as normativas internacionais.<sup>6</sup>

Portanto, a decisão da confirmou que no tocante aos procedimentos, o Uruguai transgrediu o ERU. Todavia, quanto a supostas violações de obrigações substanciais do referido Estatuto, as quais fazem referência a possíveis danos ambientais, o Uruguai fora absolvido, por não restarem comprovadas nenhuma ligação entre a Papeleira, que já se encontra em funcionamento, e supostos aumentos de poluente nos índices do Rio Uruguai.

Isso, pois, a Argentina falhou em demonstrar que a permanência das papeleiras naquela região estava causando e poderia causar, no futuro, danos irreversíveis ao ecossistema local (CIJ, 2010, p. 54 e 65). A Argentina não apresentou evidências suficientes em nenhum dos quesitos levantados por ela perante a Corte. Apesar de ter submetido inclusive demonstrações numéricas de que a qualidade da água havia sido alterada, não demonstrou

---

<sup>6</sup> Planta da ENCE: transmissão (pelo governo) em 27.10.2003, licença em 9.10.2003. Planta da BOTNIA: transmissão (pelo governo) entre agosto e janeiro de 2006, licença em 14.02.2006 (CIJ, 2010, p. 41).

nenhuma ligação entre esses aumentos e a construção e funcionamento das fábricas de celulose (CIJ, 2010, p. 65-66).

A decisão da CIJ, portanto, favoreceu a Argentina no sentido de ter reconhecido que o Uruguai realmente havia descumprido com o acordado no ERU. Entretanto, haja vista que somente obrigações procedimentais foram descumpridas, a Corte entendeu que não haveria sentido em dismantelar a fábrica de papel, como forma de punição pelo ato ilegal uruguaio – mantendo a papelreira em operação (CIJ, 2010, p. 66).

Verifica-se, contudo, que realmente o meio ambiente poderia ter ganhado essa disputa se não tivesse sido utilizado como mero discurso de uma nação para atingir seu objetivo maior, que era receber o IED. Por óbvio que um empenho maior em demonstrar os reais danos ambientais, como também expor a legislação ambiental em vigor poderiam ter ajudado o meio ambiente a ganhar essa “batalha comercial” ente argentinos e uruguaios.

Logo, passamos a análise de dois pontos que poderiam ter sido abordados na disputa em tela em favor do meio ambiente, tanto no âmbito mercosulino quanto na CIJ, os quais teriam feito uma diferença substancial no julgamento em prol do ecossistema.

### **3. E se o Meio Ambiente fosse uma realidade?**

A política ambiental<sup>7</sup> não é uma unanimidade ao redor do globo. Apesar de todos os povos admitirem a necessidade de uma proteção ambiental para a continuidade da espécie humana, o desenvolvimento e o crescimento econômico sempre se destacaram nesse período de globalização. A facilidade do comércio internacional e a possibilidade de auferir enormes riquezas tornam muito mais distantes as políticas de proteção ambiental (DERANI, 1997, p. 120-126).

A consciência em prol do meio ambiente, porém, vem sendo alvo de enormes discussões no plano internacional, tendo em vista a evidência de que os danos ambientais desconhecem as fronteiras geográficas dos Estados (CONSELHO PONTIFÍCIO DE JUSTIÇA E PAZ, 2006, p. 30). Logo, é crescente o pensamento de que não se pode mais deixar de avaliar os efeitos ambientais que surgem ao lado do desenvolvimento econômico. Afinal, se este tem como finalidade aumentar o bem-estar (WICKE, 1991, p. 517) e aquele envolve o meio em que o ser humano nasce e interage (SANTILLI, 2005, p. 70-71), um não

---

<sup>7</sup> Para os fins deste trabalho, entende-se política ambiental como sendo “uma série de estratégias e instrumentos” adotados por governantes ou por empresas privadas que refletem na proteção concreta do meio ambiente (RAMOS, 2009, p. 69).

pode dissociar-se do outro sem implicar da inviabilidade da vida humana (FENSTERSEIFER, 2008, p. 89).

Desta feita, a proteção ambiental deveria ser uma realidade, inclusive estando ao mesmo nível da própria evolução econômica dos países, uma vez que as ações ambientais hodiernas refletem diretamente em benefício de toda a comunidade internacional, pois garantem uma “segurança ecológica para a humanidade”, de forma a assegurar uma melhor qualidade de vida no presente, a “ser transmitida às gerações futuras” (CARVALHO, 2008, p. 86-87).

Como já previa a Declaração de Estocolmo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente datada de 1972, em seu segundo princípio, “a proteção e a melhoria do meio ambiente humano constituem desejo premente dos povos do globo e dever de todos os Governos, por constituírem o aspecto mais relevante que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento do mundo inteiro” – demonstrando desde aquela época a real a necessidade de haver um equilíbrio entre a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico que se desdobrava em virtude da interligação das economias mundiais.

Destarte, passa-se a abordar duas possibilidades que poderiam ter sido levantadas na questão das papeleiras em ambas as jurisdições movimentadas pelas partes, as quais teriam tornado real essa vontade da comunidade internacional em garantir um meio ambiente (e, conseqüentemente, bem-estar) melhor ao ser humano, quais sejam, o princípio da cooperação e o princípio da precaução.

### **3.1 O caso no Âmbito do Mercosul e o Princípio da Cooperação.**

No âmbito do Mercosul, nenhuma manifestação em relação a questão ambiental fora proferida pelo Tribunal Ad Hoc. A única menção ao meio ambiente suscitada foi na tentativa de justificação ao protesto dos habitantes da região argentina de Entre Ríos, haja vista que as atitudes dos manifestantes eram sustentadas pela suposta falta de atenção do governo uruguaio frente ao impacto ambiental que a obra poderia causar no ecossistema em torno do Rio Uruguai, o que afetaria diretamente a região argentina.

Exatamente por não ter sido deliberada nesse foro, manteve-se aberta a suposta existência de dano ambiental com a implantação da papeleira finlandesa nas margens do Rio, a qual poderia ter sido abordada na resposta formulada pela própria Argentina, frente a reclamação uruguaia, haja vista a existência de normas ambientais no âmbito do bloco.

No Tratado Constitutivo do Mercado Comum do Sul, isto é, no Tratado de Assunção a questão ambiental já é vislumbrada em seu preâmbulo, onde resta estabelecido que a preservação do meio ambiente é uma das condições fundamentais para que se alcance a implantação do mercado comum e do desenvolvimento econômico dos Estados-Parte com justiça social. Em outras palavras, quer isto dizer que o meio ambiente é um princípio elementar da ordem jurídica do Mercosul, o qual deve ser respeitado e protegido pelos parceiros do bloco.

Em 1995, o Conselho do Mercado Comum (CMC) decide criar um ‘Programa de Ação do Mercosul até o Ano de 2000’, o qual abordava uma série de questões a serem desenvolvidas pelos países do bloco com o intuito de aprofundar e aperfeiçoar a sua integração econômica. Portanto, no item que tratava da dimensão global da integração, restou acordado que o meio ambiente deveria ser tutelado e que, para tanto, deveriam ser criadas estratégias e diretrizes que garantissem a sua proteção, com base nos princípios de desenvolvimento sustentável e cooperação, emanados pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (MERCOSUL, 1995, Parte II).

Nesse sentido, visto que a diversidade crescente da agenda interna e externa do processo de integração inclui o meio ambiente, não poderia o Mercosul olvidar essa matéria. Logo, o subgrupo de trabalho de número seis, apresentou um projeto para tomada de um Acordo-Marco sobre o Meio Ambiente no Mercosul, o qual foi aprovado pela CMC em 2001.

Esse Marco regulatório reafirma os compromissos dos Estados-membros do bloco à Declaração do Rio de Janeiro de 1992 e a Agenda 21, principalmente no que tange a *cooperação dos países* para a proteção do meio ambiente e a utilização sustentável dos recursos naturais – exatamente o que poderia ter sido argumentado pela Argentina, frente às ações uruguaias em prol da construção das fábricas de papel e celulose.

Isso porque, é crescente a importância do princípio da cooperação no plano internacional. Esse princípio “postula uma política mínima de cooperação solidária entre os Estados em busca de combater os efeitos devastadores da degradação ambiental, o que pressupõe ajuda, acordo, troca de informações e transigência” global, exatamente porque essa é uma questão que pode gerar prejuízos a todos aqueles que compõe sociedade internacional (FENSTERSEIFER, 2008, p. 141).

Esse princípio também “orienta a realização de [...] políticas relativas ao objetivo de bem-comum, inerente à razão constituidora do Estado”, as quais impõe “uma adequação entre os interesses mais significativos”, em prol da proteção ambiental (DERANI, 1997, p. 120-

157). Nesse sentido, o princípio da cooperação entre os povos transpassa as necessárias “regras de coordenação” entre as nações (MENEZES, 2007, p. 210), exigindo um comprometimento maior de todos os integrantes da sociedade internacional a perseguir os objetivos considerados comuns, como são os ecossistemas e os recursos naturais (NASSER, 2005, p. 204).

Desta feita, se o objetivo comum era exatamente proteger o Rio Uruguai de uma poluição e/ou da degradação do ecossistema local pelos resíduos tóxicos emanados pela fábrica de celulose, os Estados envolvidos no caso em tela, quais sejam, Argentina e Uruguai, deveriam aliar-se para tornar efetiva a proteção do meio ambiente, garantindo, assim, o desenvolvimento da comunidade ribeirinha e do ecossistema local com a devida qualidade e equilíbrio – e não adentrar em disputas que encobrissem o verdadeiro problema (HÄBERLE, 2007).

Uma vez levantada essa questão e vislumbrada a falta de comprometimento do Uruguai em relação a aplicação das normativas do boco, como também pela não adoção de medidas conjuntas com a Argentina para minimizar quaisquer riscos que poderiam ou poderão ocorrer em virtude da alocação das plantas em tal localidade<sup>8</sup>, poder-se-ia alegar que o Uruguai teria descumprido a legislação do Mercosul (incluindo normas específicas e genéricas de direito ambiental, como anteriormente abordadas), além do próprio princípio de Direito Internacional da cooperação, podendo ser penalizado por sua transgressão, com base no Protocolo de Olivos, datado de 2002, em seu artigo 34.

Nesse sentido, caso restasse comprovada a real poluição do ecossistema da região de Entre Ríos exatamente pela sua falta de harmonia e coordenação perante os demais Estados-Membro, a situação poderia ser efetivamente elevada ao Tribunal Ad Hoc do Mercosul, podendo inclusive incidir na aplicação de medidas compensatórias no caso de um eventual descumprimento daquilo prescrito pelo laudo proferido por essa Corte, conforme prescreve o referido Protocolo de Olivos, em seus artigos 27 e 31. Assim, em suma, é possível afirmar que a questão ambiental poderia ter sido resolvida ainda dentro do âmbito do bloco, não expondo a fragilidade do mesmo no plano internacional, caso esses pontos tivessem sido argumentados pela parte argentina, mesmo que em contestação ao pedido inicial uruguaio.

Todavia, a Argentina preferiu levar a questão à CIJ, tendo em vista o que havia sido acordado ainda em 1975 com o Uruguai em relação ao Rio, o qual vinculou esses dois países ao estabelecimento de mecanismos comuns para um aproveitamento melhor e racional das

---

<sup>8</sup> Insta ressaltar que o ERU, em seu capítulo IX, também previa implicitamente o princípio de cooperação.

águas da região. Ocorre que, mesmo tendo o foco efetivamente ambiental, a Corte maior das Nações Unidas não considerou os argumentos levantados, tendo em vista a falta de provas suficientes para conectar a crescente contaminação percebida ao longo do Rio com a papelreira situada no território uruguaio.

Nesse escopo, cabe ressaltar, que uma decisão totalmente diferente poderia ter sido proferida, tal como demonstramos no plano do Mercosul, no caso da observação de outro princípio, qual seja, o da precaução já no escopo externo ao bloco.

### **3.2 O caso na Corte Internacional de Justiça e o Princípio da Precaução**

O caso perante a CIJ, como ora abordado, levantou primeiramente as obrigações encontradas no escopo do ERU e em segundo lugar, as questões ambientais, como a poluição de rios transfronteiriços, a poluição do ar e inclusive os efeitos da construção na biodiversidade local, as quais conduziriam a região de Entre Ríos a sofrer diversos danos irreparáveis em seu ecossistema. Como é sabido, porém, a Argentina falhou em apresentar evidências concretas à Corte, o que resultou no afastamento da questão ambiental e manteve o foco somente no Estatuto do Rio Uruguai.

Pode-se dizer, logo, que o meio ambiente fora preterido em função desta falha procedimental da parte argentina. Entretanto, se estamos diante de um bem tão mínimo e essencial para o ser humano, que é o meio ambiente, será que a Corte Internacional de Justiça não deveria ter julgado em prol desse direito? Afirma-se, nesse caso, que sim, exatamente pela sua característica fundamental, sendo corroborado pelo princípio da precaução.

Meio ambiente, para Derani (1997, p. 71), “não se reduz a ar, água, terra, mas deve ser definido como o conjunto das condições de existência humana, que integra e influencia o relacionamento entre os homens, sua saúde e seu desenvolvimento”. Evidente, portanto, que o “meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do ser humano”, sem o qual o ser humano não sobrevive, pois afeta diretamente na sua saúde e na própria qualidade de vida (LEUZINGER, 2003, p. 192).

Desta feita, a relação existente entre homem e meio ambiente é indissociável, pois o comprometimento deste pode impedir o indivíduo de gozar de todos os demais direitos que lhe cabem, sendo considerado a condição mínima necessária, devendo ser efetivamente e universalmente tutelados (MORATO LEITE; AYALA, 2002, p. 48; CANÇADO TRINDADE, 1993, p. 71). Nesse diapasão, teria sido essencial para comprovar o meio ambiente como um direito intrínseco do ser humano, a decisão plenamente favorável à

Argentina, tendo em vista a possibilidade da planta de pasta de papel em causar danos irreversíveis ao meio ambiente.

É neste ponto que o princípio da precaução se sobressai entre os demais princípios no plano do direito internacional ambiental. Justamente por ser utilizado quando as consequências de determinado ato não são detalhadamente conhecidas, se reconhece a necessidade de alguma medida ser tomada com o intuito de precaver-se quanto às possibilidades e previsibilidades danosas futuras (MACHADO, 2001, P. 55), bastando que haja somente a incerteza quanto à verificação do risco (CUNHA, 2004, p. 116).

Esse princípio é encontrado no artigo 15 da Declaração do Rio – documento formulado na Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas de 1992. Nesta ocasião, restou estipulado que “na existência de ameaças de danos sérios ou irreversíveis ao meio ambiente, a falta de uma absoluta certeza científica não deve ser usada como uma razão para se adiar a adoção de medidas economicamente efetivas para prevenir a degradação ambiental”.

Verifica-se, desse modo, que apenas “a plausibilidade da ocorrência de danos ambientais graves”, e não apenas os efeitos nocivos iminentes, certos e já conhecidos, já seria suficiente para impor limites às atividades industriais de certos países, como por exemplo, a manutenção de papeleiras (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 17). Afinal, o desconhecimento dos impactos pode inclusive por em risco a própria existência do homem, haja vista a ligação existente entre esses dois bens jurídicos, conforme já manifestou o Ministro Gilmar Mendes (STF, 2008, p. 7).

Ocorre que muitas vezes no âmbito internacional é exigido a demonstração específica de que certo produto possa efetivamente desenvolver o dano, tal como ocorreu no caso em tela. Não se conseguiu comprovar que a papeleira finlandesa em funcionamento na margem uruguaia, apesar de utilizar a última tecnologia em tratamento de água, cujo padrão é semelhante ao utilizado pela União Europeia, poderia levar a poluição das águas do Rio Uruguai.<sup>9</sup>

Contudo, exatamente nesse ponto é que esse princípio deveria ter sido utilizado, de vez que “toda a idéia de se adotar medidas de precaução sustenta-se exatamente no desconhecimento dos impactos negativos associados a determinado curso de ação”, como

---

<sup>9</sup> Semelhante fora o caso julgado pelo painel do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC entre Estados Unidos e União Europeia, em que essa pretendia barrar a entrada de carne bovina originária daquele, haja vista a utilização de hormônios de crescimento nos bois que poderiam gerar câncer, o qual não fora comprovado – sendo, portanto, negado o pedido europeu, autorizando retaliações estadunidenses semelhantes as sofridas pelos pecuaristas americanos com o embargo.

bem apontam Sampaio, Wold e Nardy (2003, p. 18). Vale dizer, da mesma forma, que o instituto da precaução é utilizado frente ao perigo abstrato, em que uma ação é formulada antecipadamente, para impor um limite final ao risco/perigo desconhecido (MARCHESAN, 2008, p. 31).

O entendimento da CIJ, entretanto, fora diverso no caso em tela. Apesar de ter reconhecido ainda na opinião consultiva acerca da *Legalidade da Ameaça do Uso de Armas Nucleares* de 1996 (p. 242) que “o Estado tem a obrigação de garantir que as atividades dentro de sua jurisdição respeitem o meio ambiente dos demais Estados, como também das áreas que vão além de seu controle”, a Corte preferiu nesta ocasião manter-se fiel ao que previa (ou não) o ERU – indo de encontro com as próprias normativas consuetudinárias internacionais.

Caso o processo perante a CIJ possa ser entendido como um caminho para tornar reconhecido um direito perante a comunidade internacional, como o meio ambiente, visto que é um procedimento justo e equitativo, realizado em contraditório, o qual garante, assegura, amplia e efetiva os direitos em debate, o mesmo deveria seguir o entendimento comum internacional de que há um dever maior de proteção ambiental, visto que este é um valor fundamental e essencial para o ser humano (JAYME, 2005, 134).

Suas decisões, exatamente por interpretarem situações problemáticas que decorrem da vida em sociedade, acabam tendo grande visibilidade pela comunidade internacional, a qual a toma como um ponto de referência, mesmo sabendo que a decisão ali proferida é vinculante somente entre as partes, nos termos do seu Estatuto – artigo 59. Assim, se o direito ambiental já está assentado no seio da comunidade internacional como “condição de direito fundamental da pessoa humana”, quando levantado no âmbito da Corte, o conceito de inderrogabilidade e individualidade desse valor fundamental deveria permanecer, inclusive a frente do ERU.

No momento em que não há hierarquia entre as fontes primárias de direito internacional previstas no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, deveria haver uma ponderação entre os tratados e costumes aplicáveis no caso concreto (BROWNLIE, 1979, p. 3). Nesse sentido, cabe ressaltar o pensamento de Brierly (1963, p. 58) quando afirma que um tratado será considerado fonte de direito internacional quando o mesmo é celebrado entre vários Estados, demonstrando um entendimento comum acerca de determinada matéria ou fato.

Portanto, apesar do próprio ERU ser considerado “lei entre as partes” em virtude do *pacta sunt servanda*,<sup>10</sup> o direito consuetudinário da preocupação para com a preservação da espécie humana, garantindo a ela um meio ambiente saudável e equilibrado para o seu correto desenvolvimento, o qual surgiu em Estocolmo em 1972, parece muito mais relevante na questão das papeleiras entre Argentina e Uruguai.

Outrossim, insta ressaltar que o meio ambiente, por fazer parte do rol dos direitos humanos de terceira geração, é igualmente considerado uma norma peremptória<sup>11</sup>, ou seja, “uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida”, como prescreve o artigo 53 da Convenção de Viena do Direito dos Tratados de 1969. Em outras palavras, percebe-se que se trata de norma cogente, a qual está presente nas raízes da consciência internacional, sendo considerada um valor intrínseco (RAGAZZI, 1997. p. 54).

Nenhum tratado pode suspendê-la, pois são regras fundamentais da comunidade internacional e constituem um dos princípios mais importantes do ordenamento jurídico internacional (JANIS, 2003, p. 65). Caso tenha sido firmado um acordo que vá de encontro com essa regra, tal é passível de declaração de invalidez por um órgão imparcial (tal como a CIJ), visto que a norma peremptória só pode ser modificada caso haja a superveniência de outra norma cogente que trate da mesma matéria (McCORQUODALE, 2003. p. 88, 91-94).

Logo, esta é outra razão evidente para que o meio ambiente no caso das papeleiras visse a ser protegido a partir do princípio da precaução, em detrimento da limitada aplicação do ERU. Isso porque, normas peremptórias são sempre mais relevantes que os próprios tratados firmados entre as partes.

Desta feita, para que o meio ambiente fosse efetivamente uma realidade no âmbito da CIJ, dever-se-ia aplicar o princípio da precaução, no sentido da Argentina poder tomar providências acautelatórias relativas aos efluentes da fábrica de papel presente no Uruguai, a qual pode vir a causar danos ambientais no futuro – haja vista a possibilidade, mesmo que incerta, de atingir-se diretamente as famílias que habitam a região ribeirinha, bem como a sua fauna e flora.

---

<sup>10</sup> Cabe lembrar que o *pacta sunt servanda* é um princípio geral de direito internacional, considerado uma norma auxiliar, isto é, secundária dentre as fontes do direito internacional, prevista na alínea c do artigo 38 do Estatuto da CIJ.

<sup>11</sup> É mister salientar a diferença existente entre normas costumeiras e normas *ius cogens*. Enquanto aquelas devem obter um consenso mínimo dos Estados estas devem ultrapassar tal consenso, e atingir uma concordância majoritária ou absoluta entre todas as nações, construindo um valor mínimo da sociedade internacional (JANIS, 2003, p. 66).

O ERU, nesse escopo, somente deveria ser utilizado como mais um elemento comprobatório dessa necessidade, de vez que sua normativa previa uma “utilização otimizada e racional do Rio” no artigo primeiro, a qual não estaria sendo seguida. Este não deveria ser visto como a fonte de direito internacional principal a ser discutida pela Corte, tal como foi no julgamento, caso a intenção fosse realmente fazer valer a regra ambiental.

Nesse diapasão, tais princípios da cooperação e da precaução reproduziriam muito bem a idéia atual de que o meio ambiente é um direito que compõe a estrutura básica do homem, o qual deve ser assegurado pela comunidade internacional concomitantemente à atração de um maior investimento estrangeiro para seu território. Sem um meio ambiente equilibrado não há nem mesmo um local seguro e sadio para o desenvolvimento econômico, justamente porque um depende diretamente do outro para a sua total fruição.<sup>12</sup>

#### **4. Considerações Finais**

O caso das papeleiras é sem dúvidas um novo caso emblemático do direito internacional e da integração, haja vista a pluralidade de jurisdições movimentadas para tentar sanar uma disputa referente à implantação de fábricas de papel nas margens de um rio transfronteiriço, situado entre Argentina e Uruguai.

Os desdobramentos das duas decisões, entretanto, abordaram situações totalmente diferentes, havendo apenas um ponto em comum, qual seja, a impossibilidade de vislumbrar o meio ambiente como tema principal. Seja em razão da livre circulação ou da aplicação estrita do Estatuto do Rio Uruguai, restou claro que o ponto principal da disputa girava em torno da atração de investimentos estrangeiros diretos e do fortalecimento econômico, e não da defesa do ecossistema local.

Da mesma forma em que a integração regional impulsionou a entrada de empresas estrangeiras à Argentina por vários anos, o Uruguai teve pela primeira vez a oportunidade de celebrar um contrato de tamanho valor monetário – o que levou àquela nação a uma insatisfatória posição de ser preterida, criando tamanho um desgosto ao governo, que, por sua vez, nada fez a fim de evitar o fechamento por parte de seus habitantes dos pontos de entrada e saída entre ambos os países, gerando um grande transtorno regional.

---

<sup>12</sup> Os *draft principles* sobre direitos humanos e meio ambiente, formulado no âmbito da Assembleia Geral do sistema onusiano, no ano de 1994, assinala essa conexão quando redige o seu artigo segundo nos seguintes termos: “todas as pessoas tem o direito a um meio ambiente seguro, saudável e ecologicamente equilibrado. *Esse direito e os outros direitos humanos, incluindo os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais são universais, interdependentes e indivisíveis*” (ONU, 1994).

Para muitos, essa questão inclusive estremeceu as relações do bloco, haja vista a impossibilidade da livre circulação (finalidade maior do Mercosul) ser efetivamente garantida. De fato, o bloco viu-se em um impasse nunca antes vislumbrado, do qual brotou a necessidade de uma legislação para a concorrência entre as nações do bloco.

No escopo da Corte Internacional de Justiça, outro problema também emergiu – o meio ambiente fora deixado de fora da análise, focando-se apenas no Tratado constituído pelas partes e nas obrigações procedimentais, olvidando-se do papel fundamental que o meio ambiente carrega hodiernamente, que já fora inclusive emanado pela mesma Corte em situações anteriores, demonstrando certo descompasso entre as próprias jurisprudências desse órgão.

Todavia, se tais foram chamados de efeitos diretos, os efeitos indiretos dessa disputa são os que mais preocupam, exatamente por envolver o meio ambiente, sem o qual o ser humano não pode se desenvolver plenamente. E justamente esses efeitos que ficaram em segundo plano em ambas as disputas jurisdicionais.

Muito se afirma que hodiernamente tanto as relações econômicas quanto a busca por um ambiente mais saudável são preocupações transnacionais, as quais rompem com os tradicionais limites geográficos das nações. Porém, se se começa a desenhar um “direito internacional ambiental que aos poucos passa a incidir nas relações comerciais internacionais”, esse caso deveria ter sido resolvido com fulcro na questão ambiental em ambos os planos jurisdicionais, e não apenas nos efeitos direitos exteriorizados nas disputas.

Isso pois, mesmo que a finalidade do direito ambiental coincida com a do direito econômico, qual seja, propiciar um aumento na qualidade de vida do ser humano e no próprio bem-estar do indivíduo, sem o meio ambiente equilibrado e sustentável, a humanidade está fadada a chegar a um fim. Nesse sentido, seria indispensável que o meio ambiente passasse a assumir um papel maior perante a comunidade internacional. Por isso, foi abordado a utilização de dois princípios de direito internacional que ajudariam as questões a serem resolvidas com base no direito ambiental, tanto no Mercosul quanto na CIJ.

No escopo do bloco, a cooperação entre os Estados, seria uma condição importantíssima para que os problemas relativos ao meio ambiente, os quais afetam a persecução do bem comum, fossem contornados. Afinal, a primazia dos objetivos comuns internacionais, como a sustentabilidade ambiental, é condição para a própria existência dos Estados, agindo em prol do ser humano – e não contra ele.

Já no plano da Corte Internacional de Justiça, o princípio da precaução deveria obter destaque, justamente por agir em prol da segurança do meio ambiente (direito tanto

costumeiro quanto cogente) quando houvesse um perigo desconhecido que emergisse de certa ocasião – atuando *in dubio pro securitate*. Afinal, esse princípio assegura a existência de uma qualidade mínima de vida à comunidade atual, permitindo, ainda, a sua transferência às gerações futuras, exatamente pela premissa que carrega, qual seja, de cessar os riscos mais indetermináveis, porém, presentes.

Por fim, se esses princípios mencionados fossem seguidos, o meio ambiente passaria de um mero discurso, para o efeito principal de ambos os casos originados pela questão das papeleiras, introduzindo a realidade a busca incansável pela proteção da espécie humana nesses dias globalizados, em que muitas vezes uma economia mais próspera fala mais alto – apesar de carregar consigo o alto risco de tornar a humanidade inexistente em um futuro próximo, haja vista o consumo desenfreado dos recursos naturais, a poluição dos rios, a destruição da camada de ozônio, para citar alguns exemplos que se originam dessa realidade.

## 5. Referências

- ARANTES, S.. Corte busca reconciliar Argentina e Uruguai. **Folha de São Paulo**. Vinculada dia 20.04.2010. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 06 jun. 2013.
- ABUET-VIGNALI, H.; BARRIOS, L. **Chimeneas en Fray Bentos**: de un ámbito local a una proyección globalizada. Montevideu: Arca, 2006.
- BACOCINA, D. Uruguai diz que Brasil ‘lavou as mãos’ no conflito das papeleiras. **BBC Brasil**. Vinculada dia 15.12.2006. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk>>. Acesso em: 06 jun. 2013.
- BARRAL, W; PIMENTEL, L. O. **Direito Ambiental e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.
- BRIERLY, J. F. **The Law of Nations: an introduction to the international law of peace**. New York: Oxford, 1963.
- BROWNLIE, I. **Principles of Public International Law**. 3ªed. New York: Oxford, 1979.
- CARU. **Estatuto del Río Uruguay**. 1975.
- CARVALHO, E. F. **Meio Ambiente como Patrimônio da Humanidade**: Princípios Fundamentais. Curitiba: Juruá, 2008.
- CARNEIRO, Cynthia Soares. **Direito da Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- CARNEIRO, P. H. **Uma avaliação crítica do processo de integração do Mercosul, à luz dos seus antecedentes, instrumentos e Relações Externas, em especial com a União**

**Européia.** 1765fls. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Santiago de Compostela, Espanha. 2006.

CHUDNOVSKY, D. **Investimentos externos no Mercosul.** Campinas: Papyrus e Inst. Economia Unicamp, 1999.

CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur. **Revista de la CEPAL.** n. 92, ago., 2007.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça.** 1945.

\_\_\_\_\_. **Legality of the Threat of Nuclear Weapons.** Advisory Opinion. 1996.

\_\_\_\_\_. **Case concerning pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay).** Order of July 13<sup>th</sup>, 2006.

\_\_\_\_\_. **Case concerning pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay).** Request for the indication of provisional measures – submitted by Uruguay. Dec. 2006a.

\_\_\_\_\_. **Case concerning pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay).** Order of January 23rd, 2007.

\_\_\_\_\_. **Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay.** 20.04.2010. Judgment. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

CLÉMENT, Z. D. El Diferendo de las Celulísticas de Fray Bentos a luz del Derecho Internacional. **Revista de derecho Ambiental,** n. 06, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006.

CONSELHO PONTIFÍCIO DE JUSTIÇA E PAZ. **De Estocolmo a Joanesburgo:** uma retrospectiva histórica da preocupação da Santa sé com o meio ambiente – 1972-2002. São Paulo: Loyola, 2006.

CUNHA, P. A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do Direito e o Ambiente. *In:* MORATO LEITE, J. R.; FERREIRA, H. S. **Estado de Direito Ambiental: Tendências.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIARIO ABC COLOR. Preocupa probable poluición del Paraná. **ABC Digital.** Sección Locales. Vinculada dia 10.02.06. Disponível em: <<http://archivo.abc.com.py>>. Acesso em: 12 jun., 2013.

FALEIROS, M.; PERECIN, L. Uruguai dá boas-vindas à celulose. **Revista o Papel.** ano LXIX, n. 9, Set. São Paulo: ABTCP, 2008.

FENSTERSEIFER, T. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FLÔRES JUNIOR, R.G. Investimento Direito Estrangeiro no Mercosul: uma visão geral. **Ensaio Econômico**. n. 598, ago., Escola de Pós-Graduação em Economia – FGV, 2005.

FONSECA, K. C.; RUSCEL, C. V. Barreiras Ambientais: Proteção ao Meio Ambiente ou Interesse Econômico? *In*: BARRAL, W.; PIMENTEL, L. O. **Direito Ambiental e Desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

GOMES, E. B. **Blocos Econômicos e Solução de Controvérsias**. 2ªed. Curitiba: Juruá, 2005.

HÄBERLE, Peter. **O Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

JANIS, M. W. **An Introduction to International Law**. 4ªed. New York: Aspen Publishers, 2003.

JAYME, F. G. **Direitos Humanos e a sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

KRONBERG, H. **A livre circulação de capitais no Mercosul**. São Paulo: Hemus Ed., 2003.

LAFER, Celso. Argentina, Uruguai e as ‘papeleras’. **O Estado de São Paulo**. Vinculada dia 20.08.2006. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

LEUZINGER, M. Competências Federativas e Fiscalização Ambiental: uma complementaridade necessária, mas inacabada. *In*: NASCIMENTO, E. P.; DRUMMOND, J. A. (orgs.). **Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

LÍNEA CAPITAL. Paraguay verifica si el Paraná está contaminado por celulosas de Argentina. **La Región**. Vinculada dia 16.02.06. Disponível em: <<http://www.linea capital.com.ar>>. Acesso em: 12 jun., 2013.

MACHADO, L. F. **Brasil e Investimentos Internacionais: Os acordos sobre IED Firmados pelo País**. Pelotas: Ed. UFPEL, 2005.

MACHADO, P. A. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MAGALHÃES, B. O papel do Mercosul: a crise das *papeleras* e o processo de integração regional sul-americano. **Observador On-Line**. v.1, n.6. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas, 2006.

MARCHESAN, A. M. **Direito Ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MARREIRO, F. Uruguai tem vitória na “guerra das papeleras”. **Folha de São Paulo**. Vinculada dia 14.07.2006. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

MCCORQUODALE, R. **Cases and materials on international law**. 4ªed. New York: Oxford, 2003.

MENEZES, W. **Direito Internacional na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2007.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 1991.

\_\_\_\_\_. **Decisão CMC N° 9/95**. 1995.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Olivos**. 2002.

\_\_\_\_\_. **Laudo Arbitral: controvérsia entre Argentina y Uruguay**. 2006.

MEYER-PFLUG, S. R. **Liberdade de Expressão e o Discurso do Ódio**. São Paulo: RT, 2009.

MORATO LEITE, J. R.; AYALA, P. A. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NASSER, S. H. Desenvolvimento, Costume Internacional e *Soft Law*. In: AMARAL JUNIOR, A. **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005.

ONU. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**. 1969.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio-Ambiente**. 1972.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992.

\_\_\_\_\_. **Draft Principles on Human Rights and the Environment**. 1994.

PULIDO, C. B. **El Principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales**. Madrid: CEPC, 2003.

RAMOS, E. M. **Direito Ambiental Comparado: Brasil-Alemanha-EUA**. Maringá: Midiograf It., 2009.

RAGAZZI, M. **The concept of international obligations *erga omnes***. New York: Oxford Monographs in International Law, 1997.

SAMPAIO, J. A.; WOLD, C.; NARDY, A. **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SOARES, G. F. **A proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri: Manole, 2003.

SOARES, M. L. **Mercosul: Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. 2ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3510/DF**. Voto do Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 29 mai., 2008.

TRINDADE, A. A. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

VALENTE, M. **Paraguai acusa Argentina por contaminação do rio Paraná**. São Paulo: Agência Envolverde, 2006. Disponível em: <<http://www.ecoinforme.com.br>>. Acesso em: 10 jun., 2013.

VENTURA, D. O caso da papeleras e o “papelão” do Mercosul. **Pontes**. São Paulo, Vol.2, n. 2, mar-abr. 2006. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/monthly/pontes>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

WICKE, L. **Umweltökonomie**. München: Verlag Vahlen, 1991.