**O CASO GABCÍKOVO-NAGYMAROS: DIREITO INTERNACIONAL DO
MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL**

**THE GABCÍKOVO-NAGYMAROS CASE: INTERNATIONAL
ENVIRONMENTAL LAW AND INTERNATIONAL RESPONSIBILITY**

Carlos Walter Marinho Campos Neto*

Livia Gaigher Bósio Campello**

Resumo

O estudo trata da relação entre o instituto da responsabilidade internacional e o direito internacional do meio ambiente, sob a luz do julgamento do Caso Gabcíkovo-Nagymaros, referente à violação recíproca de regras convencionais referentes à utilização do Rio Danúbio por Eslováquia e Hungria. São contrapostas as premissas da responsabilização internacional com as dos mecanismos de *compliance*, amplamente utilizados nos tratados internacionais ambientais. Por fim, é abordada a relevância da decisão da Corte para o desenvolvimento das normas internacionais de natureza ambiental, ainda que o perigo de danos ambientais não tenha sido considerado suficiente para afastar a responsabilização das Partes no caso.

Palavras-chave: Responsabilidade internacional – Direito internacional do meio ambiente – Caso Gabcíkovo-Nagymaros.

Abstract

The study deals with the relationship between international responsibility and the international law of the environment, in the light of the judgment of the Gabcíkovo-Nagymaros Case, dealing with the mutual breach of conventional rules by Slovakia and Hungary. The premises of international responsibility are opposed to compliance mechanisms, widely used in environmental international treaties. Finally, it is discussed the relevance of the decision of the International Court of Justice for the development of international environmental law, although the danger of environmental damage has not been considered sufficient to exclude the liability of the parties in the case.

Keywords: International responsibility – International environmental law – Gabcíkovo-Nagymaros case.

* Graduado em Direito pela UFRJ. Advogado.

** Doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela PUC-SP. Professora Universitária. Advogada.

Introdução: o Caso Gabčíkovo-Nagymaros

A disputa em questão teve como base o Tratado assinado em 1977 por Húngria e Tchecoslováquia para a construção e operação de um sistema de comportas no trecho do Rio Danúbio situado na fronteira entre os dois países, a fim de gerar energia hidroelétrica, melhorar as condições de navegação e proteção das áreas marginais contra inundações. A Hungria teria o controle dos trabalhos de implementação do projeto em sua cidade Nagymaros e a Tchecoslováquia, daqueles em seu distrito Gabčíkovo. As Partes também se comprometiam a garantir que as atividades não comprometeriam a qualidade das águas do rio, bem como a cumprir quaisquer outras obrigações relacionadas à proteção da natureza.

Em 1989, contudo, a Hungria decidiu suspender os trabalhos de implementação do projeto, em razão da ampla repercussão negativa que este vinha gerando internamente. As Partes entraram em negociação, mas a Tchecoslováquia decidiu, em novembro de 1991, colocar em prática uma solução alternativa para o represamento do Rio Danúbio por conta própria – a “Variant C” – que incluía o desvio do curso do rio em seu território. Por conta disso, em maio de 1992, o governo húngaro transmitiu nota verbal ao governo tchecoslovaco comunicando o término do Tratado de 1977. Em outubro de 1992, a Tchecoslováquia já iniciava o represamento do rio.

Durante o julgamento, o governo húngaro invocou o estado de necessidade para justificar a suspensão e posterior abandono dos trabalhos previstos pelo Tratado de 1977, bem como a notificação de seu término, alegando preocupação com as consequências que a implementação do Projeto Gabčíkovo-Nagymaros para o meio ambiente da região, qualificando este como um “interesse essencial” do Estado Húngaro. Também ressaltou o intenso desenvolvimento observado no conhecimento ambiental e no direito ambiental desde a assinatura do Tratado, o que consistiria em uma alteração fundamental das circunstâncias e, consequentemente, da extensão das obrigações pactuadas. Por fim, alegou que a colocação em prática da “Variant C” pela Tchecoslováquia representaria uma violação material do Tratado.

A decisão da Corte Internacional de Justiça¹

¹ International Court of Justice. Case concerning Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment of 25 September 1997. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7377.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2013.

Em relação ao estado de necessidade alegado pela Hungria, por conta de seu “interesse essencial” na preservação do meio ambiente da região, a Corte entendeu que os perigos invocados, ainda que graves, não suficientes nem iminentes para justificar a suspensão dos trabalhos, e que a Hungria dispunha de tempo e meios alternativos de superação de tais perigos. Ademais, foi ressaltado que a necessidade de proteção do meio ambiente era conhecida ao tempo da assinatura do Tratado, de modo que um eventual estado de necessidade não justificaria o descumprimento com as obrigações convencionais. Desse modo, a Corte concluiu que a Hungria não tinha direito a suspender e posteriormente abandonar o Projeto Gabčíkovo-Nagymaros em 1989.

A Corte admitiu que as medidas alternativas (“Variant C”) tomadas pela Tchecoslováquia ultrapassaram o direito de compensação dos danos sofridos em razão do descumprimento húngaro, mas pontou que isso não seria suficiente para justificar a terminação do Tratado de 1977. Também não aceitou o argumento de que o desenvolvimento do conhecimento e das leis ambientais teria sido tão imprevisível ao ponto de alterar fundamentalmente as circunstâncias desde 1977, e lembrou que o Tratado original permitia que eventuais normas ambientais, surgidas após sua assinatura, fossem consideradas na implementação do projeto por comum acordo entre as Partes. Conseqüentemente, o fortalecimento da consciência da vulnerabilidade do meio ambiente e da necessidade de contínua avaliação dos riscos ambientais ensejava a adaptação do Projeto Gabčíkovo-Nagymaros, mas não a extinção do Tratado.

Direito Internacional do Meio Ambiente e Responsabilidade Internacional

De modo geral, entende-se que a jurisdicionalização do direito internacional representa o grau mais avançado de comprometimento da sociedade internacional com a aplicação de suas regras, garantindo a manutenção da paz e da ordem internacionais². Na medida os tribunais internacionais utilizam critérios mais objetivos e obedecem a um procedimento específico para a solução das controvérsias e responsabilização dos descumpridores de obrigações internacionais, evita-se o recurso das partes em litígio a sanções individuais. Ademais, as decisões proferidas por tais tribunais acabam tendo participação determinante no desenvolvimento do direito internacional pois, além de elucidar seu estágio atual de evolução,

² Sobre a jurisdicionalização do direito internacional, ver: MENEZES, Wagner. *Tribunais internacionais: jurisdição e competência*. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 136-143.

estabelecem critérios de interpretação de suas normas que muitas vezes não estão previstos nos textos normativos.

O instituto da responsabilidade internacional, todavia, muitas vezes se mostra inadequado à garantia do respeito às obrigações internacionais de natureza ambiental³. Em se tratando de um dano ambiental irreversível, por exemplo, a aplicação de sanções ao seu causador não resolve o problema. Mesmo que sua responsabilização pudesse restaurar o *statu quo ante* de forma eficaz, muitas vezes o Estado infrator não tem acesso aos meios necessários para executá-la, já que a falta de recursos pode ter sido o que havia ocasionado a própria violação da norma ambiental primeiramente. Por esse motivo, o direito internacional do meio ambiente, ao longo de sua evolução, se mostrou aberto a meios alternativos de controle internacional, isto é, de readequação das condutas contrárias às suas regras.

Diante da possibilidade de que o descumprimento da obrigação ambiental por um Estado tenha se dado pela impossibilidade material de respeitá-la, apesar do interesse em observá-la, passou-se a valorizar meios de auxiliar os Estados a cumprir as normas internacionais ambientais, os “mecanismos de adequação ou conformação da conduta”, ou simplesmente “*compliance*”. É claro que a responsabilidade internacional também exerce uma função preventiva, por intermédio da tradicional ameaça de sanção; os mecanismos de *compliance*, contudo, são focados no cumprimento mais ou menos voluntário das obrigações. Por isso, não se fala de sua aplicação para “atos internacionalmente ilícitos” propriamente ditos, mas sim para “não conformidades”.

Dessa forma, não há incompatibilidade entre os novos mecanismos previstos nos principais acordos internacionais ambientais e o tradicional instituto da responsabilidade internacional: os mecanismos de *compliance* foram projetados justamente para assegurar o respeito das suas normas naquilo que a responsabilidade internacional mostra-se inadequada. A ameaça de sanção, assim, só se impõe como último recurso e de maneira limitada.

Conclusão: a Responsabilidade Internacional no Caso Gabčíkovo-Nagymaros

³ MACHADO FILHO, Haroldo. Looking for adequate tools for the enforcement of multilateral environmental agreements: compliance procedures and mechanisms. *International Law: Contemporary Problems*. ESIL Research Forum. Genebra, maio de 2005.

Muitas das obrigações previstas no instrumento assinado por Hungria e Tchecoslováquia tem natureza ambiental. Mas deve-se atentar para o fato de que a responsabilidade foi aplicada sob a égide do direito dos tratados, pela violação de regras convencionais, e do direito internacional geral, bem como pelos consequentes prejuízos causados por essas violações. Os tratados fornecem bases sólidas para julgamentos por tribunais internacionais devido ao seu caráter vinculante. Por sua vez, muitas das normas internacionais ambientais tem natureza apenas declaratória, o que reforça o valor de meios alternativos de controle de sua implementação no campo do direito internacional do meio ambiente.

Em seu julgamento, a Corte Internacional de Justiça rejeitou as alegações húngaras de que o perigo de danos ambientais justificariam a suspensão e abandono do Projeto Gabčíkovo-Nagymaros, por entender que as Partes tinham meios de afastar tais perigos. Da mesma forma, não aceitou que o desenvolvimento dos conhecimentos ambientais e do próprio direito ambiental teria imposto uma alteração fundamental das circunstâncias nas quais o Tratado havia sido celebrado, pontuando que as Partes poderiam perfeitamente alterar as condições de implementação do projeto, adequando-as às novidades na ciência e nas leis ambientais. Portanto, a Corte interpretou que as violações foram praticadas por livre vontade das Partes, e poderiam sido evitadas. Essa característica é fundamental para diferenciar esse tipo de descumprimento daquele para o qual foram criados os mecanismos de *compliance*, motivados pela falta de recursos.

Ainda assim, a Corte reconheceu em sua decisão a relevância que o desenvolvimento do direito internacional ambiental representava para a implementação do Tratado, devido ao fortalecimento da consciência tanto da vulnerabilidade do meio ambiente quanto da necessidade de uma avaliação contínua dos riscos ambientais. Também ressaltou que a participação de terceiros poderia ser útil para que as Partes de um tratado bilateral desse tipo consigam chegar a um consenso quanto às medidas de precaução relacionadas à proteção ambiental. Portanto, mesmo sem aceitar as alegações de perigo ambiental para afastar a responsabilização, a Corte soube aproveitar a oportunidade e afirmar alguns dos princípios fundamentais do direito internacional do meio ambiente.

Por fim, vale ressaltar que o Caso Gabčíkovo-Nagymaros evidencia a diferença fundamental entre os mecanismos de *compliance* e o instituto da responsabilidade internacional. Os primeiros existem em função de Estados que, ainda que tenham a intenção de obedecer as regras convencionais, não disponham de recursos, técnicos, tecnológicos ou

financeiros, para cumpri-las. Os governos de Hungria e Tchecoslováquia, ao desrespeitarem regras convencionais e de direito internacional geral por vontade própria e dispendo de meios de não fazê-lo, praticaram verdadeiros ilícitos internacionais, ensejando a responsabilidade internacional.

Bibliografia

- BEURIER, Jean-Pierre; KISS, Alexandre. *Droit international de l'environnement*. 3. ed. Paris: Pedone, 2004.
- CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Mecanismos de controle e promoção do cumprimento dos tratados multilaterais ambientais no marco da solidariedade internacional. 2013. 222 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2013.
- HICKMANN, Marcos Homrich. *A corte internacional de justiça e a interação do direito ambiental com a responsabilidade internacional nos casos Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria x Eslováquia) e Usinas de celulose (Argentina x Uruguai)*. 2006. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2006.
- MACHADO FILHO, Haroldo. Looking for adequate tools for the enforcement of multilateral environmental agreements: compliance procedures and mechanisms. *International Law: Contemporary Problems*. ESIL Research Forum. Genebra, maio de 2005.
- MENEZES, Wagner. *Tribunais internacionais: jurisdição e competência*. São Paulo: Saraiva, 2013.