XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

DIRCEU PEREIRA SIQUEIRA

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

NATALIA MASCARENHAS SIMÕES BENTES

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito internacional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: William Paiva Marques Júnior; Carla Noura Teixeira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-840-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28: 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Centro Universitário do Estado do Pará
Belém - Pará - Brasil
https://www.cesupa.br/

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Apresentação

O campo da produção acadêmica na área do Direito passa por transformações de várias ordens, sobretudo, do ponto de vista dos temas da agenda de pesquisa e das suas abordagens. Como uma área marcadamente interdisciplinar, com um diálogo intenso com as Humanidades que fundamentam o Direito, tais como: a Sociologia, a Filosofia e a Teoria do Direito, a Antropologia Jurídica, a História do Direito, as Relações Internacionais, os Direitos Humanos, o campo da pesquisa jurídica no Direito Internacional dos Direitos Humanos, sofre o impacto da mudança da agenda e das abordagens. Dito isto, se ressalta que o contexto da sociedade internacional contemporânea não é mais o do Pós-Guerra. No período após 1945, diante das atrocidades operadas pelo Nazismo, se fazia necessário criar uma institucionalidade internacional capaz de levar a cabo um projeto de cooperação fundamentado na paz, na democracia e nos direitos humanos. Como resultado desse objetivo, emerge a Organização das Nações Unidas (ONU) que, em sua Carta de 1945, elege os direitos humanos e a paz como temas centrais da agenda da organização, com impactos na produção documental e normativa. Nesse cenário, em 1948, é a aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento-símbolo que sintetiza os anseios da nova era. Entretanto, na década de sessenta do século XX, são afirmados dois Pactos, o Pacto Internacional do Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, anunciando as especificidades de um cenário internacional marcado pela polarização entre os Estados Unidos da América e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), polarização que traduz a característica fundamental das relações internacionais a partir da segunda metade do século XX, até a queda do Muro de Berlim (1989) e a desintegração da então URSS (1991), não obstante, nesse período, ter ocorrido uma produção normativa e documental profícua voltada ao reconhecimento e à afirmação dos direitos humanos. Após 1989, um novo contexto emerge com o fim da Guerra Fria, marcado pela assunção de uma nova agenda internacional com reflexos na pesquisa acadêmica. Com a realização da Conferência Mundial de Direitos Humanos e a aprovação da Declaração e o Programa de Ação de Viena, em 1993, novas centralidades emergem. É necessário mais que o reconhecimento dos direitos humanos no plano normativo. O desafio consiste na concretização, na efetivação desses direitos e sua incorporação nas ordens jurídicas domésticas, nos projetos constitucionais dos Estados. O Programa de Ação vai eleger a educação em direitos humanos como uma tarefa fundamental da ONU, como também, a necessária relação entre direitos e deveres para a realização da condição de cidadania. Da DUDH (1948) a Viena (1993), avanços ocorrem na afirmação e

no reconhecimento dos direitos humanos como um projeto a pautar as relações internacionais. Entretanto, as polarizações, as novas relações de força conflitantes no cenário global resultam em novas ordens de desigualdades e novas temáticas de pesquisa reclamam abordagens interdisciplinares e perspectivas antes não utilizadas no Direito. Simultaneamente, exigem posturas acadêmicas mais comprometidas com o método científico. Nesse âmbito, os textos reunidos no GT DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS representam os novos rumos do avanço da pesquisa jurídica voltada às temáticas que articulam o local e o global. Os deslocamentos e as articulações em rede expressam as características fundamentais do tempo presente. Após trinta anos da queda do Muro de Berlim, outros muros e outras fronteiras são erguidos, muitas das vezes invisíveis fisicamente, mas tão presente nos imaginários guiando as relações internacionais contemporâneas. Os temas relativos aos refugiados, às migrações são alçados ao primeiro plano de visibilidade na pesquisa jurídica. Países e regiões localizados nas margens, na periferia do sistema global passam a ser objetos centrais de pesquisa. As relações entre Economia e Direito reclamam novas abordagens e domínio de estado da arte. Abordagens multiníveis dos direitos humanos e os institutos jurídicos que, antes, estavam nas margens, passam a ser objeto de concentração. Questões que fazem emergir desafios ao pesquisador contemporâneo que precisa adquirir competências teóricas e metodológicas para o movimentar dentro do campo. Os artigos deste GT, sem dúvida, incitam reflexões e uma problematização sobre o campo da pesquisa jurídica na área do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Dirceu Pereira Siqueira - UniCesumar

Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB

Natália Mascarenhas Simões Bentes - CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

OBRIGAÇÕES ESTATAIS EM RELAÇÃO A DANOS TRANSFRONTEIRIÇOS AO MEIO AMBIENTE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE A PARTIR DA OPINIÃO CONSULTIVA 23/17 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

STATE OBLIGATIONS RELATING TO CROSS-BORDER ENVIRONMENTAL DAMAGES ON INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM: ANALYSIS FROM ADVISORY OPINION 23/17 OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Roberto Luiz Silva [1]
Thayssa Maira Dias Machado [2]

Resumo

A proteção dos direitos humanos, em sua perspectiva tradicional, diz respeito à relação dos Estados com os indivíduos sob seu território. Já não se pode ignorar, entretanto, a existência de atividades que causem impacto além de seus limites territoriais, principalmente quando se trata do impacto ambiental. A Corte Interamericana de Direitos Humanos abordou o assunto na Opinião Consultiva 23/17, ao analisar não apenas o alcance e expansão do termo jurisdição, mas o tipo de dano ambiental significativo que evoca a responsabilidade do Estado além das obrigações estatais, notadamente de prevenção e precaução, de cooperação e de procedimento.

Palavras-chave: Corte interamericana de direitos humanos, Danos transfronteiriços, Obrigações estatais, Opinião consultiva 23/17

Abstract/Resumen/Résumé

The protection of human rights on its traditional perspective concerns the relationship of states with individuals under their territory. However, we can no longer ignore the existence of activities that affect beyond their territorial limits especially when it comes to environmental impact. The Inter-American Court of Human Rights addressed this issue on its Advisory Opinion 23/17 analyzing not only jurisdiction's scope and expansion but significant environmental damage's type which evokes state responsibility beyond state obligations notably prevention and care, precautionary cooperation and procedure.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Inter-american court of human rights, Transboundary damages, State obligations, Advisory opinion 23/17

---

[1] Professor de Direito Internacional da UFMG, Doutorado em Direito - UFMG (1994), Pós-Doutorado - University of Texas (2005) e Pós-Doutorado Sênior - Universität de Barcelona (2016).

[2] Mestranda em Direito Internacional Contemporâneo na UFMG. Especialista em Direitos Humanos e Cidadania pela PUC Minas e em Advocacia Cível pela ESA-OAB/MG. Graduada em Direito pela UFMG.

1 INTRODUÇÃO

A proteção dos direitos humanos costuma se deter à relação dos Estados com os seus cidadãos ou indivíduos nele residentes, não adotando tradicionalmente uma perspectiva extraterritorial. No atual cenário globalizado, porém, as atividades políticas e econômicas passam a ter, de forma cada vez mais rotineira, impactos que ultrapassam a fronteiras dos Estados, de maneira que esta visão exclusivamente territorial tem sido rechaçada (GIBNEY, VANDENHOLE, 2018, p. 1).

Por sua vez, quanto à responsabilidade estatal em matéria ambiental e sua soberania, o direito ambiental internacional estabelece dois princípios, quais sejam, de que os Estados têm direitos soberanos sobre seus recursos naturais, e que os Estados não devem causar danos ao meio ambiente, princípios estes consolidados na Declaração de Estocolmo[1] e já reconhecidos como direito consuetudinário (SANDS, 2003, p.235-236).

À vista disso, discute-se a ideia de obrigações transnacionais em direitos humanos em matéria ambiental, a qual envolve a noção de que os Estados têm obrigações relativas aos efeitos causados por suas atividades externas, tais como comércio, desenvolvimento, participação em organizações internacionais e atividades de segurança (SKOGLY; GIBNEY, 2002, p. 781). A esse respeito, quando se trata de delimitar o alcance das obrigações extraterritoriais de proteção aos direitos humanos, dois temas se levantam para discussão. O primeiro deles refere-se à jurisdição do Estado, a partir da qual se limita a responsabilidade estatal. O segundo, refere-se a natureza das obrigações dos Estados, tanto em sua relação com os indivíduos sobre seu território ou fora dele, quanto dos Estados entre si.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos abordou o tema de danos ambientais transfronteiriços na Opinião Consultiva 23/17[2]. Assim o presente artigo – utilizando-se da pesquisa qualitativa e do método dedutivo da análise de conteúdo deste Parecer –, buscará extrair os parâmetros estabelecidos pela Corte para os Estados do sistema no que tange às obrigações estatais relativas ao meio ambiente em casos de impactos transfronteiriços sobre direitos humanos.

---

[1] Princípio 21. Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional. Disponível em: <https://apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>, acesso em 05 ago. 2019.

[2] Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019

2 A COMPETÊNCIA CONSULTIVA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Inicialmente, importa realizar uma breve reflexão sobre a competência consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Com fundamento no artigo 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)[3], a importância da função consultiva está no fato de que esta permite à Corte exercer um controle global sobre a forma de interpretação da Convenção por parte dos Estados, podendo corrigir qualquer possível desvio e evitar confronto entre Estados em procedimentos contenciosos que poderiam resultar em condenação, além de contribuir para o progresso dos direitos humanos (LEDESMA, 2004, p. 948).

Diferentemente da competência contenciosa que possui restrições ligadas à expressa aceitação, e cuja decisão se limita às partes em litígio, a Opinião Consultiva pode ser solicitada por qualquer Estado parte da Organização dos Estados Americanos e seus órgãos principais[4], podendo igualmente influenciar a interpretação de determinada norma em relação a todos os Estados americanos, não apenas em relação à parte solicitante[5], conforme sustentado pela própria Corte, dando-lhe um caráter *sui generis* (PEREIRA, 2017, p. 21).

Neste sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu, desde a sua entrada em vigor, mais de duas dezenas de opiniões consultivas, todas da maior relevância para a consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos[6], especialmente para o sistema interamericano de proteção (PEREIRA, 2017, p. 28).

---

[3] Art. 64. 1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires. 2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

[4] OC-15/97. Par. 25. La competencia consultiva de la Corte difiere de su competencia contenciosa en que no existen "partes" involucradas en el procedimiento consultivo, y no existe tampoco un litigio a resolver. El único propósito de la función consultiva es "la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos". El hecho de que la competencia consultiva de la Corte pueda ser promovida por todos los Estados Miembros de la O.E.A. y órganos principales de ésta establece otra distinción entre las competencias consultiva y contenciosa de la Corte. Disponível em:< http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_15_esp.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019

[5] OC-18/03. Par. 60. Consequently, the Court decides that everything indicated in this Advisory Opinion applies to the OAS Member States that have signed either the OAS Charter, the American Declaration, or the Universal Declaration, or have ratified the International Covenant on Civil and Political Rights, regardless of whether or not they have ratified the American Convention or any of its optional protocols. Disponível em:<http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019

[6] É o caso da Opinião Consultiva OC-16/99, de 1º de outubro de 1999, "Direito a informação sobre a Assistência Consular no Marco das Garantias do Devido Processo Legal", que serviu de base teórico-jurisprudencial para a

Apesar de parte da doutrina afirmar que a competência consultiva cumpre uma função meramente assessora, carente de consequências práticas, concordamos com Ledesma que sustenta que tal interpretação privaria a função consultiva de todo seu efeito útil e que as opiniões consultivas estão não apenas dotadas da autoridade do órgão, como possuem efeito jurídico vinculante (LEDESMA, 2004, p. 992-993). As Opiniões Consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em que pese não imponham sanções ou obrigações aos Estados, são instrumentos relevantes na proteção dos direitos humanos na medida em que exercem autoridade moral sobre os Estados, podendo ser usadas para esclarecer o objeto, propósito e significado de normas internacionais de direitos humanos (PASQUALUCCI, 2013, p.37) e, desta forma, coadjuvar o cumprimento por parte dos Estados americanos de suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, assim como o cumprimento das funções que são atribuídas aos distintos órgãos da OEA nessa mesma matéria (PEREIRA, 2017, p. 27) razão pela qual a OC-23/17 será objeto do presente estudo.

3 DA QUESTÃO APRESENTADA À CORTE ATÉ A OPINIÃO CONSULTIVA 23/17

Em 2016, a Colômbia apresentou perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos uma solicitação de Opinião Consultiva acerca das obrigações dos Estados com relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal, de maneira especial perante o risco de danos transfronteiriços possivelmente causados em decorrência de obras de infraestrutura na região do Grande Caribe. Também questionou sobre as formas de interpretação do Pacto de San José em relação a outros tratados de matéria ambiental, como o Convênio para a Proteção e Desenvolvimento do Meio Marinho na Região do Grande Caribe (Convênio de Cartagena), com relação à construção de grandes obras de infraestrutura e as respectivas obrigações internacionais em matéria de prevenção, precaução, mitigação de dano e cooperação entre os Estados que possam ser afetados, à luz das normas ambientais consagradas em tratados e no direito consuetudinário[7].

decisão da Corte Internacional de Justiça, no Caso LaGrand. Disponível em <https://www.icj-cij.org/en/case/104>, acesso em 11 ago. 2019.

[7] Parágrafo 1. (…) la República de Colombia (…) presentó una solicitud de Opinión Consultiva (…) a fin de que el Tribunal determine "de qué forma se debe interpretar el Pacto de San José cuando existe el riesgo de que la construcción y el uso de las nuevas grandes obras de infraestructura afecten de forma grave el medio ambiente marino en la Región del Gran Caribe y, en consecuencia, el hábitat humano esencial para el pleno goce y ejercicio de los derechos de los habitantes de las costas y/o islas de un Estado parte del Pacto, a la luz de las normas ambientales consagradas en tratados y en el derecho internacional consuetudinario aplicable entre los Estados respectivos". Asimismo, el Estado solicitante busca que la Corte determine "cómo se debe interpretar el Pacto de San José en relación con otros tratados en materia ambiental que buscan proteger zonas específicas, como es el caso del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, con relación

Ao apreciar o alcance da demanda, a Corte considerou que as questões suscitadas transcendiam os interesses dos Estados partes do Convênio de Cartagena, decidindo não limitar sua resposta a ele, e reformulou uma das perguntas apresentadas, de forma a dar seu parecer sobre obrigações estatais em matéria ambiental relacionadas à proteção dos direitos humanos de maneira mais ampla, esclarecendo se, de acordo com o artigo 1.1 do Pacto de San José, deveria se considerar que uma pessoa poderia estar sob a jurisdição de um Estado parte no marco do cumprimento de obrigações em matéria ambiental mesmo quando não se encontre em seu território[8]. Quanto aos outros questionamentos do Estado Colombiano a Corte se propôs a responder de maneira conjunta quais são as obrigações dos Estados em relação ao dever de respeitar e garantir os direitos à vida e à integridade pessoal, em relação aos danos ambientais[9].

4 DIREITOS HUMANOS E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO

Conforme apontado na OC-23/17, no sistema interamericano, o direito a um meio ambiente saudável pode ser extraído do art. 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de

---

a la construcción de grandes obras de infraestructura en Estados parte de estos tratados y las respectivas obligaciones internacionales en materia de prevención, precaución, mitigación del daño y de cooperación entre los Estados que se pueden ver afectados. **Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017.** Serie A No. 23. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019

[8] Parágrafo 36. Este Tribunal ha establecido que, en ejercicio de sus facultades inherentes a la competencia otorgada por el artículo 64 de la Convención, puede precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular las preguntas que se le plantean, particularmente cuando, como es el caso, se solicita la opinión de la Corte acerca de un asunto que ella considera dentro de su competencia. En virtud de las consideraciones en el párrafo anterior, este Tribunal no considera necesario ni pertinente examinar las cuatro condiciones incluidas por Colombia en su primera pregunta, a efecto de responder el interrogante planteado por Colombia sobre el ejercicio de jurisdicción por parte de un Estado fuera de su territorio. Por tanto, esta Corte decide reformular la primera pregunta planteada por Colombia de la siguiente manera: ¿De acuerdo con lo estipulado en el artículo 1.1 del Pacto de San José, debería considerarse que una persona, aunque no se encuentre en el territorio de un Estado parte, podría estar sujeta a la jurisdicción de dicho Estado en el marco del cumplimiento de obligaciones en materia ambiental?. **Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017.** Serie A No. 23. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019

[9] Por tanto, la Corte entiende que, con la segunda y la tercera preguntas, Colombia está consultando a la Corte sobre las obligaciones de los Estados Parte de la Convención en relación con la protección del medio ambiente, a efectos de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, tanto para daños ocurridos dentro de su territorio como para daños que traspasen sus fronteras. En consecuencia, decide agrupar sus consideraciones con respecto a dichas consultas, de forma de responder, de manera conjunta, qué obligaciones tienen los Estados, a partir del deber de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, en relación con daños al medio ambiente. Las obligaciones ambientales que este Tribunal constata en el capítulo VIII, en respuesta a ambas preguntas, deben entenderse aplicables tanto a efectos de la protección ambiental interna como la internacional. Teniendo en cuentas estas consideraciones, la Corte estructura su Opinión como se expone a continuación. **Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017.** Serie A No. 23. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019

San Salvador)[10], bem como do artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH[11], além de ser explicitamente reconhecido em legislações internas de diversos Estados da região e em algumas normas do *corpus iuris* internacional. Sobre o tema, a Corte destacou ainda a interrelação e interdependência da proteção ao meio ambiente em relação aos demais direitos humanos.

A posição da Corte, entretanto, não foi unânime. O juiz Grossi sustentou em seu voto dissidente que somente os direitos expressamente tutelados pela Convenção Americana de Direitos Humanos podem ser protegidos por ela, o que não seria o caso dos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre eles o direito ao meio ambiente saudável, que a seu ver seriam mencionados apenas indiretamente no artigo 26 da CADH. Nesse ponto, sua opinião vai de encontro à interpretação ampla que tem sido dada ao artigo pela Corte em alguns precedentes. Por sua vez, o juiz Sierra Porto argumentou que essa não era a ocasião para abordar a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais de forma direta através do artigo 26 da Convenção, de maneira que dita abordagem, em especial quanto ao direito ao meio ambiente saudável, excederia o objeto da opinião consultiva.

Neste ponto, concordamos com a posição da Corte em razão dos princípios da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, uma vez que o direito a um meio ambiente saudável se torna imprescindível para o exercício e gozo dos demais direitos, devendo ser tutelado e garantido pelos Estados que compõe o sistema interamericano assim como os demais direitos humanos. A tese da indivisibilidade foi consagrada no cenário internacional ainda na Conferência de Direitos Humanos de Teerã, de 1968, que dispôs que "como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais resulta impossível", e na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, que em seu Parágrafo 5º dispõe acerca da indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos, bem como do dever do Estado de atuar de forma a proteger a todos eles de forma igual[12]. Neste contexto, não há como afastar a apreciação do

---

[10] Art. 11. 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados Partes promoverão a proteção preservação e melhoramento do meio ambiente. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

[11] Art. 26. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

[12] Parágrafo 5º - Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019

direito a um meio ambiente saudável da tutela dos direitos humanos que compõem o *corpus iuris* interamericano, haja vista a indivisibilidade, interdependência e interrelação entre todos os direitos humanos.

A Corte explanou também que o direito ao meio ambiente sadio tem duas dimensões, sendo uma individual e uma coletiva. A perspectiva coletiva, corresponderia a um interesse universal, de gerações presentes e futuras, enquanto a perspectiva individual corresponderia aos efeitos diretos ou indiretos que pode ter sobre as pessoas. A Corte enfatizou ser o direito ao meio ambiente um direito autônomo, possuindo interesse jurídico em si mesmo, em que pese sua relação com os direitos econômicos, sociais e culturais. Finalmente, a Corte destacou estarem alguns direitos mais suscetíveis de serem atingidos pela degradação ambiental, os categorizando entre direitos substantivos (como direito à vida, integridade pessoal, saúde e propriedade); e, direitos de procedimento (como a liberdade de expressão, de associação, informação, participação na tomada de decisões e um recurso efetivo).

5 A JURISDIÇÃO DA CORTE

O texto do artigo 1.1 da Convenção Americana, narra que "os Estados Partes nesta Convenção se comprometem a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição(...)". Dessa disposição, nasce a obrigação do Estado de garantir os direitos protegidos pela CADH a todos que estiverem sob sua jurisdição, sendo o exercício da jurisdição que acarreta a responsabilidade do Estado sobre condutas violatórias de direitos humanos.

Considerando que a jurisdição se refere ao poder do Estado de exercer sua influência sobre as pessoas, os bens e as circunstâncias que lhe estão sujeitas (SHAW, 2010, p. 471), é essencial delimitar o alcance da jurisdição a fim de se traçar a abrangência e os limites das obrigações dos Estados em caso de danos transfronteiriços. Wilde esclarece que o termo possui uma concepção espacial, que se refere ao controle sobre espaço territorial, dentro do qual o Estado é obrigado a assegurar direitos individuais em um sentido generalizado, e uma concepção individual, que se refere a alguma conexão entre o Estado e o indivíduo, a qual pode ser entendida através de uma relação de poder, controle ou autoridade (WILDE, 2005, p. 802).

No mesmo sentido, a Corte firmou o entendimento de que o exercício da jurisdição não se limita ao espaço territorial do Estado, sendo mais amplo que este, incluindo toda situação em que o Estado exerça autoridade ou controle efetivo sobre as pessoas, dentro ou fora de seu território. Salienta, porém, que esta seria uma situação excepcional, a ser analisada

restritivamente e de acordo com o caso concreto. Da noção de efetivo controle e autoridade estatal, a Corte enfatiza que a obrigação de evitar danos transfronteiriços impõe ao Estado o dever de velar para que seu território não seja utilizado de maneira a afetar o meio ambiente de outros Estados ou o direito de pessoas dentro ou fora de seu próprio território. Esse mesmo princípio é encontrado na Declaração de Estocolmo[13] e na Declaração do Rio[14], como relembrado pela Corte[15].

De acordo com o posicionamento exarado no parecer, em caso de dano, sempre que haja uma relação de causalidade entre o fato ocorrido em seu território e a violação de direitos humanos de pessoas fora de seu território, estas estarão sob a jurisdição do Estado de origem. Tal posicionamento encontra respaldo no direito internacional, veja-se o artigo 1 do Projeto de Artigos Sobre a Responsabilidade dos Estados Sobre Atos Internacionalmente Ilícitos da Comissão de Direito Internacional, que estabelece que todo ato internacionalmente ilícito de um Estado enseja a responsabilidade deste[16], princípio que também se aplica a outros sujeitos internacionais (SANDS, 2003, p. 872). No mesmo sentido, os Princípios de Maastricht sobre Obrigações Extraterritoriais dos Estados na área dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais – elaborados em 28 de setembro de 2011 por um grupo de 40 experts em Direito Internacional de todas as regiões do mundo e membros do *ETO Consortium*[17], estabelecem que a responsabilidade dos Estados se estende inclusive a atores não-estatais quando estes seguem a instrução ou estão sob o controle direto do Estado, ou quando exercem atividades com autoridade governamental[18]. Na OC- 23/17, a Corte acompanha o entendimento da Organização

---

[13] Princípio 21, já citado na Introdução.

[14] Princípio 2. Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sus jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional. Disponível em:< http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em:25 jul. 2019

[15] Parágrafo 98. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

[16] Art. 1º *A responsabilidade do Estado por seus atos internacionalmente ilícitos* - Todo ato internacionalmente ilícito de um Estado acarreta sua responsabilidade internacional. Disponível em: < http://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2015/09/Projeto-da-CDI-sobre-Responsabilidade-Internacional-dos-Estados.pdf >. Acesso em 24 jul. 2019.

[17] O *ETO Consortium* é uma Organização Não-Governamental que reúne mais de 140 estudiosos e ativistas dos direitos humanos e que tem como proposta apontar falhas na proteção desses direitos no que diz respeito às obrigações extraterritoriais.

[18] Principle 12. Attribution of State responsibility for the conduct of non-State actors State responsibility extends to: a) acts and omissions of non-State actors acting on the instructions or under the direction or control of the State; and b) acts and omissions of persons or entities which are not organs of the State, such as corporations and other business enterprises, where they are empowered by the State to exercise elements of governmental authority, provided those persons or entities are acting in that capacity in the particular instance. Disponível em <https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23>, acesso em 12 ago. 2019.

das Nações Unidas – ONU, expressos pela Comissão de Direito Internacional – CDI no referido Projeto de Artigos e dos Princípios de Maastricht, e declara que o exercício da jurisdição ocorre perante a relação de causalidade entre as atividades e os danos aos direitos humanos, especialmente em casos em que há o controle efetivo do Estado sobre a atividade desenvolvida.

Essa interpretação ampliada é favorável à proteção do meio ambiente internacionalmente e ao desenvolvimento sustentável, permitindo o exercício da jurisdição em caso de danos transfronteiriços, avanço este que é privilégio do sistema interamericano, não tendo sido alcançado ainda nos demais sistemas (LIMA; VELOSO; 2018, p. 649).

6 RESPONSABILIDADE ESTATAL: TIPO DE DANO

Primeiramente, importa destacar o tipo de dano que enseja a responsabilidade do Estado. Para abordar o assunto, a Corte Interamericana invocou precedentes da Corte Internacional de Justiça – CIJ, como o Caso das Papeleiras de Celulose no Rio Uruguai[19], bem como o "Projeto de Artigos sobre a Prevenção de Dano Transfronteiriço resultante de Atividades Perigosas" da Comissão de Direito Internacional[20], que invocam a ideia de "dano significativo".

A Comissão de Direito Internacional - CDI, na elaboração do mencionado Projeto de Artigos, se debruçou sobre o tema, trazendo algumas definições que requerem atenção. Logo no artigo 1 há menção à noção de dano transfronteiriço significativo[21]. Destaque-se o fato de que a CDI delimitou a aplicação do texto não apenas às atividades que causem dano, mas àquelas que apresentem o risco de dano, o que é reforçado com a definição de risco do artigo

[19] Parágrafo 135. La Corte Internacional de Justicia ha señalado que la obligación de prevención surge cuando hay riesgo de un daño significativo. De acuerdo a dicho tribunal, el carácter significativo de un riesgo se puede determinar tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y el contexto donde será llevado a cabo. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

[20] Parágrafo 136. Del mismo modo, los Artículos sobre la Prevención del Daño Transfronterizo resultante de Actividades Peligrosas de la Comisión de Derecho Internacional solo abarcan a aquellas actividades que puedan implicar un daño significativo. Al respecto, señaló que el término "significativo" es ambiguo por lo que es necesario realizar una determinación en cada caso específico. Se debe entender que "significativo" es algo más que "detectable" pero no es necesario que sea "grave" o "sustancial". El daño debe conducir a un efecto perjudicial real en asuntos tales como salud humana, industria, propiedad, medio ambiente o agricultura en otros Estados. Tales efectos perjudiciales deben ser susceptibles de ser medidos por estándares fácticos y objetivos268. Por otra parte, la Comisión de Derecho Internacional señaló que el Estado de origen no es responsable de prevenir riesgos que no sean previsibles. No obstante, advirtió que, de forma paralela, los Estados tienen la obligación de continuamente identificar las actividades que impliquen este tipo de riesgo significativo. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

[21] Article 1. Scope. The present articles apply to activities not prohibited by international law which involve a risk of causing significant transboundary harm through their physical consequences. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf > Acesso em24 jul. 2019.

2[22] e no dever de precaução estabelecido no artigo 3[23]. O critério trazido então é o da devida diligência, devendo o Estado fazer o que se considera conveniente e proporcional ao grau de risco do caso concreto (SHAW, 2010, p. 635-636).

Neste ponto, a OC- 23/17 traçou o parâmetro de que o dano deve produzir efeitos prejudiciais reais sobre temas como a saúde humana, indústria, propriedade, meio ambiente ou agricultura de outros Estados[24]. Em linhas gerais, é necessário que o dano seja significativo, inferindo que qualquer dano que possa acarretar uma violação dos direitos à vida ou integridade pessoal deve ser considerado dano significativo[25], ressalvando-se a possibilidade de um nível aceitável de impacto[26], que pode variar de acordo com o caso.

O dano que enseja responsabilidade do Estado independe da licitude ou ilicitude da conduta, pois os Estados têm o dever de reparar de forma breve e adequada os danos causados por atividades desenvolvidas em seu território, sob sua jurisdição, independentemente de serem ou não proibidas pelo direito internacional. O mesmo critério foi adotado pela CDI nos já mencionado "Artigos/Princípios sobre a Prevenção do Dano Transfronteiriço Resultante de Atividades Perigosas", que se aplicam a atividades não proibidas pelo direito internacional.

7 OBRIGAÇÕES ESTATAIS

No que tange às obrigações estatais, na Opinião Consultiva a Corte deu ênfase ao dever de respeitar os direitos e liberdades estabelecidos na CADH; ao dever dos Estados de adotarem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida e à integridade; o dever de prevenção; e a obrigação de garantir, que envolve a adoção de medidas positivas.

---

[22] Art. 2 (a) "Risk of causing significant transboundary harm" includes risks taking the form of a high probability of causing significant transboundary harm and a low probability of causing disastrous transboundary harm". Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf> Acesso em24 jul. 2019.

[23] Art. 3. The State of origin shall take all appropriate measures to prevent significant transboundary harm or at any event to minimize the risk thereof. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf> Acesso em24 jul. 2019.

[24] Parágrafo 136. (...) El daño debe conducir a un efecto perjudicial real en asuntos tales como salud humana, industria, propiedad, medio ambiente o agricultura en otros Estados. (...). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[25] Parágrafo 140. (...) cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, conforme al contenido y alcance de dichos derechos que fue (...), debe ser considerado como un daño significativo. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[26] Parágrafo 138. (...) En este sentido, ha indicado que el nivel aceptable de impacto, demostrado a través de los estudios de impacto ambiental, que permitiría al Estado otorgar una concesión en un territorio indígena puede diferir en cada caso (...). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

7.1 Obrigação de prevenção e precaução

O princípio da precaução impele os Estados a adotar medidas eficazes mesmo que não tenham certeza científica sobre o possível impacto de uma atividade ao meio ambiente, especialmente havendo indícios de que determinada atividade possa acarretar danos graves e irreversíveis ao meio ambiente. No entendimento da Corte, os Estados têm o dever de regular atividades que possam causar danos significativos, devendo utilizar-se de todos os meios a seu alcance para evitar que as atividades desenvolvidas sob sua jurisdição causem danos ao meio ambiente, inclusive através de mecanismos de supervisão e fiscalização[27]. A Corte então definiu como obrigações mínimas os deveres de regular; supervisionar e fiscalizar; requerer e aprovar estudos de impacto ambiental; traçar um plano de contingência; e mitigar os possíveis danos ambientais[28].

Quanto ao dever de regular, na visão da Corte os Estados devem, em vista do nível de risco existente, regular as atividades que possam causar dano significativo ao meio ambiente[29], de forma a reduzir qualquer ameaça à vida ou integridade pessoal, com destaque para a obrigação de adequar a legislação interna às disposições convencionais. A obrigação de regular, no entendimento da Corte, entretanto, não se limita às modificações constitucionais ou legislativas, devendo também ser realizadas em todas as disposições de caráter regulamentar, sendo imperioso que a regulamentação conte com aplicação prática[30].

A Corte considerou ainda que os Estados devem desenvolver e colocar em prática mecanismos adequados e independentes de supervisão e prestação de contas, devendo ser adotadas não somente medidas de caráter preventivo, mas também aquelas necessárias para

---

[27] Parágrafo 152. La Corte ha señalado que en ciertas ocasiones los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos adecuados para supervisar y fiscalizar ciertas actividades, a efecto de garantizar los derechos humanos, protegiéndolos de las acciones de entidades públicas, así como de personas privadas. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[28] Parágrafo 145. Entre estas obligaciones específicas de los Estados se encuentran los deberes de: i) 145.regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer un plan de contingencia, y v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[29] Parágrafo 141. Esta Corte ha señalado que existen ciertas actividades que entrañan riesgos significativos para la salud de las personas y, por lo tanto, los Estados están en la obligación de regularlas de manera específica y que dicha regulación incluya mecanismos de supervisión y fiscalización. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[30] Parágrafo 146. (...) la legislación interna a las disposiciones convencionales no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

investigar, sancionar e reparar possíveis abusos, através da adoção de políticas adequadas, atividades de regulamentação e da submissão dos casos à justiça[31].

Outro ponto abordado pela Corte envolve a necessidade de requerer e aprovar estudos de impacto ambiental. Em que pese até então a jurisprudência da Corte Interamericana só apresentasse informações sobre a obrigação de realizar estudos de impacto ambiental em relação a atividades desenvolvidas em territórios indígenas, a Corte invocou precedentes da Corte Internacional de Justiça e considerou que quando uma atividade implique um dano significativo, é obrigatória a realização de um estudo de impacto ambiental[32], independentemente de se tratar de um projeto realizado diretamente pelo Estado ou por pessoas privadas[33]. Tais estudos devem ser realizados previamente às atividades por entidades independentes sob a supervisão do Estado, considerar o impacto acumulado, contar com a participação das pessoas interessadas, respeitar a tradição e a cultura dos povos indígenas e seu conteúdo deve levar em conta as particularidades do caso e o nível de risco envolvido.

Nos casos de ocorrência de emergências ou desastres ambientais, o Estado deve possuir um plano de contingência para responder a eles, que devem incluir medidas de segurança e procedimentos para minimizar as consequências dos referidos desastres, conforme sustentou a Corte[34] a partir da interpretação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e da Convenção sobre o Direito dos Usos dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação. Além disso, ocorrendo o dano significativo, os Estados devem tomar providências a fim de mitigar o dano, dentre elas, na Opinião da Corte, limpeza e restauração; conter o âmbito

[31] Parágrafo 154. (...) los Estados tienen un deber de supervisar y fiscalizar actividades, bajo su jurisdicción, que puedan producir un daño significativo al medio ambiente. Por tanto, los Estados deben desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas. Estos mecanismos no solo deben incluir medidas preventivas, sino también aquellas apropiadas para investigar, sancionar y reparar posibles abusos, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[32] Parágrafo 153. (...) el control que debe llevar a cabo un Estado no termina con la realización del estudio de impacto ambiental, sino que los Estados deben monitorear, de manera continua, los efectos de un proyecto o actividad en el medio ambiente. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[33] Parágrafo 160. (...) En cualquier caso, la obligación de realizar un estudio de impacto ambiental cuando hay riesgo de daño significativo es independiente de si se trate de un proyecto realizado directamente por el Estado o por personas privadas. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[34] Parágrafo 171. (...) el Estado de origen debe tener un plan de contingencia para responder a emergencias o desastres ambientales, que incluya medidas de seguridad y procedimientos para minimizar las consecuencias de dichos desastres. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

geográfico do dano evitando que atinja outros Estados; coletar toda informação necessária sobre o dano; notificar Estados e informar pessoas possivelmente afetadas[35].

7.2 Cooperação

Na visão da Corte, os Estados possuem ainda a obrigação de cooperar de boa-fé para a proteção do meio ambiente, especialmente em casos de recursos compartilhados, cujo aproveitamento e desenvolvimento deve ser realizado de forma equitativa e razoável com os direitos dos demais Estados que possuem jurisdição sobre tais recursos[36]. A Corte Interamericana, todavia, salienta que diferentemente das demais obrigações ambientais, a cooperação é uma obrigação entre os Estados, não se tratando de uma relação vertical do Estado com indivíduos. Do dever de cooperação, a Corte destaca deveres específicos, que são o dever de notificação; o dever de consultar e negociar com Estados potencialmente afetados; e a troca de informações entre os Estados[37].

O dever de notificação deriva de tratados multilaterais e bilaterais, sendo também uma obrigação reconhecida pelo direito consuetudinário no caso de uso de águas internacionais. Neste contexto, a Corte esclarece que há o dever de notificação a Estados possivelmente afetados por danos significativos decorrentes de atividades desenvolvidas sob sua jurisdição[38]. Além disso, aponta também a existência do dever de notificação em situações de emergências ambientais. Quanto ao momento de notificar, o entendimento da Corte é de que os Estados têm o dever de notificar no momento que tomem conhecimento da possibilidade do risco de dano significativo transfronteiriço, isto é, de maneira prévia e oportuna. No que tange ao conteúdo,

---

[35] Parágrafo 172. En este sentido, algunas de las medidas que deben tomar los Estados son: (i) limpieza y restauración dentro de la jurisdicción del Estado de origen; (ii) contener el ámbito geográfico del daño y prevenir, de ser posible, que afecte otros Estados; (iii) recabar toda la información necesaria del incidente y el peligro de daño existente; (iv) en casos de emergencia (...) el Estado de origen debe, sin demora y de la forma más rápida posible a su disposición, notificar al Estado que posiblemente se vea afectado por el daño (...) y (vi) en caso de emergencia, además se debe informar a las personas que puedan resultar afectadas. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[36] Parágrafo 185. (...) los Estados tienen la obligación de cooperar, de buena fe, para la protección contra daños al medio ambiente. Esta obligación de cooperación tiene especial preeminencia en el caso de recursos compartidos, cuyo aprovechamiento y desarrollo debe ser realizado de una forma equitativa y razonable con los derechos de los demás Estados que poseen jurisdicción sobre tales recursos. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[37] Parágrafo 186. (...) la obligación de cooperación es una obligación entre Estados. Dentro de esta obligación, el derecho internacional ha precisado los siguientes deberes específicos que son exigibles a los Estados, en materia ambiental, para el cumplimiento de esta obligación: 1) el deber de notificación y 2) el deber de consultar y negociar con los Estados potencialmente afectados (...) así como 3) la posibilidad de intercambio de información que se establece en múltiples instrumentos internacionales en materia ambiental. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[38] Parágrafo 189. (...) el deber de notificación a Estados potencialmente afectados por actividades llevadas a cabo bajo la jurisdicción de otro Estado es una obligación que se extiende a todos los casos donde hayan posibles daños significativos al medio ambiente de carácter transfronterizo (...). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

a notificação deve ir acompanhada de toda informação pertinente, como dados técnicos e estudos. Apesar de reconhecer que o dever de troca de informações não encontra respaldo no direito consuetudinário, a Corte considera que este é um mecanismo importante decorrente da obrigação de cooperação[39].

No entendimento da Corte, o dever de consultar e negociar com Estados possivelmente afetados, é uma forma de prevenir ou mitigar os danos transfronteiriços. De igual maneira, as consultas e negociações devem ser realizadas de maneira oportuna e de boa-fé, devendo o Estado se abster de desenvolver as atividades enquanto dura a negociação. Neste ponto, a Opinião Consultiva, reportando à sentença da CIJ no Caso das Papeleiras de Celulose no Rio Uruguai[40] destaca que a obrigação de negociar não implica na obrigação de se chegar a um acordo, nem se requer consentimento de outro Estado afetado para o desenvolvimento da atividade, de maneira que, apesar da obrigação de cooperação, o Estado pode autorizar ou levar adiante o desenvolvimento do projeto por seu próprio risco[41].

7.3 Obrigações de procedimento

Dentre as categorizadas pela Corte como obrigações de procedimento, o direito de acesso à informação é fundamentado no art. 13 da Convenção Americana, de maneira que, na visão do tribunal, o dever do Estado envolve o acesso à informação por toda pessoa sob sua jurisdição de forma oportuna, acessível e efetiva, devendo o Estado ainda oferecer instrumentos de solicitação de informação por indivíduos bem como de difusão da informação.

A participação pública, por sua vez, é considerada pela Corte um dos pilares fundamentais das obrigações de procedimento, cujo fundamento encontra-se no art. 23.1 da Convenção e deve ser garantido às pessoas sob sua jurisdição de maneira equitativa, significativa e transparente, devendo ser garantido previamente o direito de acesso à informação. Em relação ao momento, a Corte sustenta que a participação deve ser garantida desde as primeiras etapas do processo de adoção de decisões, devendo ser informada a todos sua possibilidade. São mecanismos de participação, de acordo com a Corte, as audiências

[39] Parágrafo 189. (...) La notificación en estos casos suele ser el primer paso para facilitar la cooperación y, a su vez, permitir el cumplimiento de la obligación de prevención. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/ opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[40] Vide ICJ – Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/135>, acesso em 12.08.2019.

[41] Parágrafo 203. (...) la obligación de negociar no implica la obligación de llegar a un acuerdo y, una vez finalizado el período de negociación el Estado puede continuar con la construcción por su propio riesgo. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/ opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

públicas, notificação e consultas, participação nos processos de elaboração e aplicação das leis, bem como mecanismos de revisão judicial[42].

Acerca do acesso à justiça, a Corte sustenta que, com base nos artigos 8 e 25 da Convenção, os Estados devem garantir aos indivíduos, nos termos do devido processo legal, acesso a todos os meios para impugnar normas, decisões, atos ou omissões das autoridades públicas que possam contravir obrigações de direito ambiental. Em casos de danos transfronteiriços, a Corte considera que há o dever de garantir o acesso à justiça a todos os afetados, mesmo aqueles que não estejam localizados em seu território[43].

Desta forma, no contexto de proteção ambiental o acesso amplo à justiça constitui o meio para remediar qualquer violação aos direitos humanos causada pelo não cumprimento de normas ambientais, garantindo a plena realização dos direitos à participação pública, acesso à informação e reparação.

8 CONCLUSÃO

A Opinião Consultiva OC-23/17 tem algumas implicações expressivas no que diz respeito a danos ambientais transfronteiriços. Quanto ao tipo de dano, a Corte deu ênfase ao fato de que o dano deve ser significativo, afirmando que a possibilidade de afetar os direitos à vida ou integridade pessoal o qualifica como tal. A esse respeito, destaca a possibilidade de um nível aceitável de impacto, apesar de não enumerar critérios relativos ao que se poderia considerar nível aceitável, o que fica à mercê do caso concreto.

No que tange à jurisdição, a Corte conclui que uma atividade está sob a jurisdição de um Estado sempre que este exerça controle efetivo sobre ela, seja dentro ou fora de seu território, devendo ser analisadas as circunstâncias dos casos concretos, estando as pessoas afetadas por um dano transfronteiriço sob a jurisdição do Estado de origem do dano, refletindo numa noção expandida da jurisdição, o que foi um pioneirismo do sistema interamericano.

---

[42] Parágrafo 232. (...) los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/ opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

[43] Parágrafo 233. (...) el acceso a la justicia constituye una norma imperativa del derecho internacional. En términos generales, (...) los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos, recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/ opiniones/seriea_23_esp.pdf>, acesso em: 12 ago. 2019.

Especificamente quanto às obrigações estatais, considerando o direito humano à vida e à integridade, os Estados têm obrigação de prevenir danos ambientais significativos dentro ou fora de seu território, tendo ainda, o dever de regular, supervisionar e fiscalizar as atividades sob sua jurisdição que possam causá-los, cabendo a ele o ônus sobre a realização de estudos de impacto ambiental, sobre o estabelecimento de um plano de contingência e sobre a tomada de providências para mitigação de possíveis danos que tenham sido produzidos. A Corte salienta também a obrigação de precaução e o dever de cooperar de boa-fé, devendo os Estados notificar, consultar e negociar com os demais Estados possivelmente afetados, além de garantir o direito de acesso à informação, à participação pública das pessoas sob a sua jurisdição e de acesso à justiça. Infelizmente, o nível de diligência requerida dos Estados não foi delimitado, devendo ser apurado de acordo com cada caso.

Apesar das carências apontadas, a Opinião Consultiva é extremamente relevante na medida em que a Corte expressamente reconhece a relação entre impacto ambiental e direitos humanos, além de trazer aos Estados responsabilidade sobre atividades transfronteiriças sob sua jurisdição, ainda que desenvolvida por particulares, desde que o Estado tenha controle efetivo sobre elas. Ademais, estabeleceu *standards* para possíveis casos litigiosos não apenas perante a própria Corte, mas que podem servir de base para outros tribunais internacionais e, até mesmo, jurisdições domésticas.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDA, Maria L. **Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights**. Insights. Vol. 22. Iss. 6. 2018. American Society of International Law: 2018. Disponível em: <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/6/inter-american-court-human-rights-advisory-opinion-environment-and-human>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional de direitos humanos**. Vol. II. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997. p. 130

CORTE IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. **Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003**. Serie A No. 18. Disponível em:<http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019

CORTE IDH. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). **Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997**. Serie A No. 15. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_15_esp.pdf>. Acesso em:24 jul. 2019

CORTE IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). **Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017.** Serie A No. 23. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <https://apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

DECLARAÇÃO DE QUITO - Sobre a exigibilidade e realização dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) na América Latina e no Caribe, 24 de julho de 1998. Disponível em:< http://www.faders.rs.gov.br/legislacao/6/30>. Acesso em:25 jul. 2019.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em:< http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em:25 jul. 2019.

GIBNEY, Mark; VANDENHOLE, Wouter. **Litigating transnational human rights obligations: alternative judgements.** New York: Routledge, 2014.

LEDESMA, Héctor Faúndez. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3ª edición. San José: IIDH, 2004.

LIMA, Renata Mantovani de; VELOSO, Natielli Efigênia Mucelli Rezende. **A Conceituação Ampliada da Jurisdição Extraterritorial no Sistema Interamericano pela Oc-23/17: Os Avanços na Internacionalização da Proteção Ambiental.** Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. v. 38.2, jul./dez. 2018. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/603/173> Acesso em 31 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Direito Internacional. **Projeto de Artigos Sobre a Responsabilidade dos Estados Sobre Atos Internacionalmente Ilícitos**. Tradução: Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba. Disponível em: < http://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2015/09/Projeto-da-CDI-sobre-Responsabilidade-Internacional-dos-Estados.pdf >. Acesso em 24 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Aprovada em 25 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Proclamação do Teerã.** Proclamada pela Conferência de Direitos Humanos em Teerã a 13 de maio de 1968. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%AAncias-de-C%C3%BApula-

das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>. Acesso em: 25 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana De Direitos Humanos (Pacto De São José Da Costa Rica)**, Adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto n° 678, de 06 de novembro de 1992. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador"**, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Promulgado pelo Decreto n° 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights.** Second Edition. New York: Cambridge University Press, 2013.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. A Competência Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 11, n. 1, out. 2017. ISSN 2447-4290. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/147>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 96

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANDS, Philippe. **Principles of International Environmental Law**. Second Edition. New York: Cambridge University Press, 2003.

SHAW, Malcolm N. **Direito internacional.** São Paulo, SP: Martins Fontes, 2010.

SKOGLY, Sigrun I.; GIBNEY, Mark. Transnational Human Rights Obligations. **Human Rights Quarterly** Vol. 24. The Johns Hopkins University Press: 2002. P. 781–798

UNITED NATIONS. International Law Commission. **Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities**, with commentaries 2001. Document (A/56/10) Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April - 1 June and 2 July - 10 August 2001, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No.10. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf> Acesso em 24 jul. 2019.

WILDE, Ralph. Legal "Black Hole"? Extraterritorial State Action and International Treaty Law on Civil and Political Rights. **Michigan Journal of International Law**. Vol. 26. Iss. 3. 2005. 739-806. Disponível em: <http://repository.law.umich.edu/mjil/vol26/iss3/1>. Acesso em: 25 jul. 2019.