

Uma Nova Ordem Jurídica Internacional?

Novas do Sistema de Fontes.
Contributos do Direito Internacional
do Ambiente.

Mário João Fernandes

Assistente estagiário da Faculdade de Direito de Lisboa

INTRODUÇÃO

O presente texto corresponde a uma tentativa de resposta à provocação lançada pela Revista *Nação e Defesa* em torno do aparecimento de uma *nova ordem jurídica internacional*. Como declaração de abertura das hostilidades cumpre constatar que a nova geopolítica internacional ainda não deu origem a uma nova ordem jurídica¹. Tal não significa que a ordem jurídica internacional existente possa ser considerada como capaz de satisfazer cabalmente as presentes necessidades da sociedade internacional ou, mais modestamente, que essa mesma ordem jurídica seja insusceptível de evoluir para um modelo significativamente diferente do actual. As necessidades são tão prementes que muitas foram as propostas de reforma, desde logo no seio da Organização das Nações Unidas². Recordemos as propostas de reforma do Conselho de Segurança, dos mecanismos de financiamento, de diminuição da estrutura burocrática e de consolidação das agências especializadas ou os trabalhos da Comissão de Direito Internacional em matéria de responsabilidade internacional dos Estados.

Para que se possa ter uma ideia dos condicionamentos impostos à ordem jurídica internacional convirá lembrar os vários sismos de fim de milénio que abalaram o mundo: queda do muro de Berlim, implosão da URSS e da Federação Jugoslava, alargamento da NATO, revolução das telecomunicações e generalização da informatização, globalização e contestação à globalização, união monetária europeia, despertar de uma consciência cívica ambiental à escala planetária, aparecimento de uma justiça penal internacional³, ... Não é certo que a velha ordem jurídica já tenha sido

-
- 1 Não estamos sequer perante o anúncio de uma nova ordem jurídica internacional num daqueles casos em que a nova ordem estaria ainda coberta com os fragmentos da velha ordem jurídica internacional.
 - 2 Entre as muitas publicações que discutiram o futuro da ONU aquando da celebração do cinquentenário apontemos, a título de exemplo, duas do país vizinho: *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cinquentenario de su creación*, Fernando M. Mariño Menéndez, ed., Madrid, 1996 e *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Carlos Fernández de Casadevante e Francisco Javier Quel, eds., Barcelona, 1997.
 - 3 Para além da criação pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas dos tribunais penais internacionais para a ex-Jugoslávia e Ruanda e da conclusão do Estatuto de Roma que cria o Tribunal Penal Internacional deve referir-se o efeito de contágio das jurisdições internas que fizeram muitas vezes apelo ao conceito de crimes contra a humanidade, baseando-se em instrumentos jurídicos internacionais, para perseguirem penalmente determinadas condutas.

vencida pela nova ordem dos factos. Estejamos consciente quanto ao fascínio e ao poder de atracção exercidos pela expressão *nova ordem*. No entanto, a história ensina-nos que esta expressão tem correspondido mais a um desejo do que a uma realidade palpável. Basta lembrar a evolução da *Nova Ordem Económica Internacional* para que sejamos prudentes em relação às anunciadas novas ordens jurídico-internacionais⁴.

Do ponto de vista das super-estruturas jurídicas verifica-se uma manutenção, ao nível planetário, do modelo onusino com os condicionamentos impostos pelo último conflito mundial. Deixo gostosamente para outros a discussão de quais serão os contornos da suposta *nova ordem jurídica internacional*. O propósito do presente texto será tão somente o de desenhar, com traço largo, as principais alterações do sistema de fontes associado ao direito internacional do ambiente.

A escolha deste ramo do direito internacional prende-se com aquela que se julga ser a sua natureza exemplar quanto à possibilidade de fornecer respostas aos novos desafios que se colocam à sociedade internacional⁵. O paralelismo dos desafios e das respostas está presente na multiplicação dos sujeitos de direito internacional, no aparecimento de novas fórmulas de responsabilização com delegação de competências em entidades privadas, na multiplicação de mecanismos institucionais internacionais de monitorização e controlo do cumprimento das obrigações, na insuficiência dos mecanismos tradicionais de solução jurisdicional de conflitos, baseados num contencioso de partes...

Quase todas as condicionantes apontadas têm implicações directas no sistema de fontes, razão pela qual julgamos ser possível formular, a partir do estudo daquele sistema, algumas conclusões que possam ser úteis para identificar as linhas de evolução do sistema de fontes do direito internacional público. A título de exemplo, enunciam-se algumas características do sistema de fontes do direito internacional do ambiente que se julga poderem ser replicadas por outros ramos do direito internacional: interpenetração entre o ordenamento jurídico internacional e os ordenamentos jurídicos internos, predomínio da *soft law*, estratificação do conteúdo obrigacional das convenções internacionais, associação en-

4 Cf. Mohammed Bedjaoui, *Para uma nova ordem económica internacional*, trad. port., Lisboa, 1980. Na perspectiva deste estudo merece destaque a *crítica das fontes tradicionais do direito internacional*, pp. 142 e ss.

5 Cf. Paulo Jorge Canelas de Castro, *Mutações e constâncias do direito internacional do ambiente*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 2, 1994, pp. 145 e ss.

tre os mecanismos da convenção quadro e o seu desenvolvimento por protocolos...

Resta fazer uma última referência ao estilo escolhido. Optou-se por um discurso mais fluído, evitando a tradição do discurso jus-académico e não hostilizando o público leitor desta revista. Este esforço implicou uma redução significativa das referências bibliográficas, remetidas para as notas de pé de página. Para não tornar o texto muito pesado estas foram reduzidas ao mínimo e correspondem a sugestões de aprofundamento de algumas questões abordadas no texto.

1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE FONTES NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL

Não existindo na ordem jurídica internacional um mecanismo único de produção centralizada de normas jurídicas, não admira que também não seja possível encontrar um catálogo sistematizado de fontes que indique o seu elenco e hierarquia. Não obstante, é no seio da Organização das Nações Unidas, enquanto organização internacional que pretende ser, à escala universal, um arremedo de sociedade internacional juridificada que vamos encontrar um catálogo de fontes de direito internacional. O *locus classicus* deste catálogo é o artº 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça⁶ que, para maior conveniência do leitor, se reproduz:

1. *O Tribunal, cuja função é decidir em conformidade com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:*
 - a) *As convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;*
 - b) *O costume internacional, como prova de uma prática aceite como direito;*
 - c) *Os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;*
 - d) *Com ressalva das disposições do artigo 59º, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.*
2. *A presente disposição não prejudicará a faculdade do Tribunal de decidir uma questão ex aequo et bono, se as partes assim convierem.*

⁶ Seguimos a tradução oficial para língua portuguesa, publicada no *Diário da República* I Série A de 22 de Maio de 1991.

Por comparação com um sistema de fontes de direito interno de matriz positivista, como é o caso do português, a grande diferença surge ao nível da inexistência de uma hierarquia de fontes de direito⁷. Tal resulta directamente da estrutura não centralizada de produção internacional de normas e que se traduz numa fungibilidade das fontes. Esta característica implica não só uma mútua capacidade revogatória como também uma possibilidade de vigência por via simbiótica. Assim, e exemplificando com as relações que se podem estabelecer entre as duas principais fontes tradicionais, o costume e a convenção, temos que estes se podem mutuamente revogar e que um pode determinar a vigência do outro. Neste segundo caso é possível que uma convenção que ainda não tenha entrado em vigor na ordem jurídica internacional seja aplicada, no todo ou em parte, por via consuetudinária, ou porque se limitou a codificar normas costumeiras previamente existentes, ou porque o seu conteúdo inovatório foi entretanto objecto de uma prática internacional que se desenvolveu posteriormente à codificação.

A inexistência de uma hierarquia de fontes de direito não significa que não se possa descortinar uma hierarquia entre normas jurídico-internacionais. Desde logo, e atendendo simplesmente às diferenças estruturais, há que reconhecer aos princípios gerais de direito internacional uma matriz genética que as meras normas de direito internacional não possuem. Assim, é possível fazer derivar dos princípios um conjunto de normas à semelhança do que acontece nos diversos ordenamentos jurídicos internos⁸. No entanto, dada a maior incompletude formal⁹ do ordenamento jurídico internacional, pelo menos por comparação com os ordenamentos jurídicos internos, o potencial normogenético dos princípios gerais de direito é muito significativo.

7 Tal não significa que os sistemas de fontes de direito interno, ainda que de matriz positivista, resolvam de forma concludente a questão da hierarquia. No caso português basta ter presente o macro-problema da posição hierárquica das diversas fontes de direito internacional no ordenamento jurídico interno em relação à Constituição, às leis de valor reforçado e aos actos legislativos ordinários. Cf. Alexandre Sousa Pinheiro e Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV revisão constitucional*, Lisboa, 1999, nota 6 e ss. ao artigo 8º, pp. 54 e ss.

8 Cf. Clasu-Wilhelm Canaris, *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*, trad. port. da 2ª ed. alemã, Lisboa, 1989, pp. 76 e ss., referindo-se ao sistema como ordem de princípios gerais do Direito.

9 O apodo *formal* a esta incompletude pretende afastar uma incompletude *material* do ordenamento jurídico internacional. Esta última implicaria uma impossibilidade de integração de lacunas e seria a negação do potencial normogenético dos princípios gerais de direito.

A par desta relação de primazia, o direito internacional público oferece-nos duas outras possibilidades de hierarquização entre normas jurídicas. Uma é de matriz voluntarista e resulta da atribuição de uma valoração hierárquica a um determinado conjunto de normas. Este tipo de fenómeno pode resultar desde logo de uma relação lógico formal, à semelhança da que se estabelece entre uma convenção quadro e as convenções de desenvolvimento. Noutras circunstâncias é uma determinada convenção internacional que se auto atribui um posicionamento hierárquico particular¹⁰. A segunda possibilidade de estabelecimento de uma hierarquização entre normas de direito internacional resulta de uma valoração material das mesmas, identificando-as como normas *juris cogentis*. De acordo com a Convenção de Viena de 1969 sobre direito dos Tratados celebrados entre Estados, *uma norma imperativa de Direito Internacional geral é a que for aceite e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto como norma à qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de Direito Internacional geral com a mesma natureza*¹¹. A tarefa de identificação de uma norma como integrando o conceito de *jus cogens* acaba por recair sobre os tribunais internacionais, em particular o Tribunal Internacional de Justiça¹².

10 O princípio *pacta sunt servanda* associado à regra *lex posterior derogat prior* reduziria o problema a uma mera sucessão de normas no tempo. Por essa razão surgiram soluções como a do artigo 112º da carta da ONU: *No caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta*. Já uma visão material do princípio *pacta sunt servanda* conduz a um resultado semelhante ao da cláusula formal de hierarquização: um Estado não pode, por virtude de uma vinculação posterior, deixar de cumprir o disposto numa convenção anterior a não ser que haja identidade de partes e de objecto da convenção.

11 Parte final do artigo 53º da Convenção. O texto pode ser encontrado no vol. 8 dos *International Legal Materials*, pp. 679 e ss. Portugal não é parte na Convenção que entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 27 de Janeiro de 1980. No entanto a mesma é-lhe aplicável na medida em que a maioria das disposições da Convenção são codificatórias de normas costumes gerais previamente existentes. Quanto ao regime jurídico do *jus cogens*, matéria identificada com o desenvolvimento do direito internacional e não já com a tarefa codificatória, é pacífico que adquiriu entretanto natureza consuetudinária geral.

12 Vale a pena tentar distinguir a vinculatividade resultante de um processo generalizado de normação e a inderrogabilidade do *jus cogens*. No primeiro caso a normação de tendência universal pode surgir por via consuetudinária ou por via convencional (atente-se na aplicação do direito da Carta a todos os Estados, sejam ou não membros da ONU) podendo o seu conteúdo ser revogado por qualquer uma das referidas fontes. Já as normas de *jus cogens* exigem uma identidade material da hierarquia para que possa haver revogação. Quer num quer noutro caso, surgem normas que podem ser aplicadas aos Estados independentemente da sua vontade ou mesmo contra a sua vontade. Ao arrepio da visão tradicional do sistema de fontes surgem convenções internacionais

O esforço de comparação entre o sistema de fontes do direito internacional e o do direito interno permite identificar uma outra diferença significativa: a não taxatividade do elenco internacional¹³. Com efeito, são várias as fontes reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência que escapam ao catálogo referido *supra*. Desde logo, encontramos os actos jurídicos unilaterais, quer dos Estados quer das organizações internacionais. Estes últimos revestem-se de particular importância quer no seio da Organização das Nações Unidas (resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral) quer ao nível das organizações regionais ou sectoriais cujos membros nelas delegaram as suas competências normativas dando origem a mecanismos de produção de direito derivado¹⁴. Também é possível encontrar mecanismos bilaterais de produção de direito derivado, em particular no domínio das comissões internacionais para a gestão de recursos comuns.

Mais problemático é o estatuto do direito proclamatório ou exortatório, conhecido como *soft law*. Sem anteciparmos o conteúdo do ponto 3 deste trabalho, valerá a pena referir a capacidade que certos dispositivos de *soft law* possuem para se integrarem nas fontes tradicionais de direito internacional, vendo-se qualificados como normas consuetudinárias ou como princípios gerais de direito internacional. Uma vez reconhecido tal estatuto, reconhecimento que resulta quase sempre de uma actividade jurisprudencial, está aberto o caminho para a sua integração em futuros textos convencionais.

que implicam obrigações para terceiros, ao mesmo que tempo que a margem de actuação do objector persistente sofre um estreitamento muito significativo. Cf. C. Tomuschat, *Obligations arising for States without or against their will*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1993, IV, tomo 241.

13 Também neste particular convirá ter presente que o modelo de sistema de fontes de direito interno surge, aquando da comparação com a matriz internacional, com um maior grau de perfeição do que o corresponde à realidade. Assim, e tomando mais uma vez como exemplo o direito português, basta lembrar as relações tensas que ainda subsistem entre o dispositivo constitucional e o artigo 2º do Código Civil. E mesmo na lógica intra-sistemática o conflito subsiste entre o sistema de actos normativos (artº 112º), o direito internacional (artº 8º) e as decisões dos tribunais dotadas de força obrigatória geral (artº 119º nº 1 g). Não só a sistemática e a hierarquia destas fontes suscitam dúvidas como também o elenco das mesmas está incompleto, desde logo ao nível das fontes de direito internacional recebidas pela Constituição (cf. Alexandre Sousa Pinheiro e Mário João de Brito Fernandes, op. cit., nota 3 ao artº 112º, pp. 273 e ss. e nota 1 ao artº 8º, pp. 51 e ss.).

14 O fenómeno não se restringe ao caso tradicional da integração europeia. Também ao nível universal, em relação a determinados sectores de actividade, é possível encontrar produção de normas jurídicas vinculativas por via do direito derivado. Pensemos na Organização Marítima Internacional (IMO) e na Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO).

2. CONDICIONANTES DO SISTEMA DE FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE

No momento presente não parecem subsistir quaisquer dúvidas quanto ao direito de cidade da matéria ambiental no ordenamento jurídico internacional, pelo que nos podemos concentrar no elenco das características do direito internacional público ambiental que mais directamente condicionam o seu sistema de fontes, sem necessidade de fundamentar a autonomia deste ramo do direito internacional¹⁵. Passada a fase da constatação da existência de uma realidade jurídica autónoma em matéria ambiental, a doutrina ocupa-se com a criação de uma dogmática jusambiental. Ao nível da taxonomia das fontes¹⁶, o esforço dogmático dá ainda os seus primeiros passos.

A primeira característica que deve ser apontada ao sistema de fontes do direito internacional do ambiente assenta na necessidade de rapidez na produção normativa. Essa rapidez deriva dos progressos técnicos e científicos que de forma continuada exigem a evolução do *corpus* normativo. Tal pressão traduz-se quer na necessidade de criação de novas normas como forma de reacção a novas ameaças ambientais, quer na necessidade de modificação de normas existentes por forma a promover a sua adequação a novas realidades.

Uma segunda característica do ordenamento jurídico-internacional do ambiente prende-se com o enfoque preventivo. Enquanto o direito internacional clássico está orientado para uma actuação *ex post factum*, *maxime* no domínio da responsabilidade internacional, o direito internacional do ambiente tem consciência de quão difícil pode ser a reconstituição natural¹⁷. Assim, o normativo ambiental tenta criar as condições adequadas à não produção do dano, estabelecendo um conjunto de obrigações procedi-

15 É exemplar a autonomização, por vez primeira, de um capítulo, o XIII, na 5ª e última edição dos *Principles of Public International Law* de Ian Brownlie, dedicado aos *Legal Aspects of the Protection of the Environment*. O autor reconhece a autonomia do objecto e dos regimes jurídicos embora lembre a importância do recurso aos mecanismos tradicionais do direito internacional geral como sejam os relativos à responsabilidade internacional.

16 Ver, por todos, Patricia Birnie e Alan Boyle, *International Law & the Environment*, Oxford, 1992, pp. 9 e ss.

17 *The Court is mindful that in the field of environmental protection, vigilance and prevention are required on account of the often irreversible character of damage to the environment and of the limitations inherent in the very mechanism of reparation of this type of damage*. Tribunal Internacional de Justiça, caso Gabcikovo-Nagymaros (Hungria versus Eslováquia), decisão de 25 de Setembro de 1997, §140º.

mentais que acautelem tal possibilidade, tendo presente um grau razoável de incerteza científica.

Uma terceira condicionante do sistema de fontes de direito internacional do ambiente já foi de alguma forma a florada na introdução deste texto e traduz-se na multiplicação de sujeitos de direito internacional envolvidos no processo de produção normativa. Este processo não se limita aos procedimentos formais de produção normativa, antes se alargando a procedimentos informais e a mecanismos de condicionamento da vontade dos sujeitos tradicionais¹⁸. À semelhança do que se passa com o procedimento legislativo das democracias contemporâneas uma mera leitura dos mecanismos da Constituição formal relativos à produção normativa dar-nos-á um retrato inacabado desse mesmo procedimento¹⁹. Reconhecendo a mudança de paradigma, em muitas organizações internacionais e nalgumas conferências diplomáticas, participam activamente organizações não governamentais cujas actividades ultrapassam em muito o tradicional estatuto de observadores. Também as empresas multinacionais que durante várias décadas foram criticadas pela sua intervenção nos assuntos internos de diversos Estados são hoje destinatárias de pressões em sentido inverso: pede-se-lhe uma intervenção activa junto dos decisores locais no sentido de promoverem o desenvolvimento sustentável.

Uma quarta condicionante do sistema de fontes resulta da assimilação da temática ambiental pelo discurso politicamente correcto. Este fenómeno de *esverdeamento* da actividade humana implica que, pelo menos nominalmente, todas as actividades tenham sido dotadas de uma adjectivação ambiental. A este esforço não escaparam os diversos ramos do Direito e, claro, o direito internacional²⁰.

18 O aparecimento de uma opinião pública à escala planetária resulta do cruzamento da globalização com a sociedade da informação e encontra no activismo ambiental um dos seus campos de eleição. As acções de *ecoterrorismo* são milimetricamente concebidas com propósitos de rentabilização mediática.

19 Nesse sentido, e com referência à *institucionalização de novas formas de representação*, cf. António Vitorino e Mário João de Brito Fernandes, *A representação da crise da política em Portugal*, in *Análise Social*, 154/155, pp. 278 e, com referência a *verdadeiros procedimentos de co-decisão ou de contratualização das fontes de Direito*, cf. Paulo Otero, *A democracia totalitária*, Lisboa, 2001, pp. 221 e ss.

20 Podemos seguir os passos mais significativos do processo de assimilação do discurso ambiental por parte de diversas organizações internacionais (Banco Mundial, OMC, Comunidades Europeias,...) na obra editada por Philip Sands, *Greening International Law*, Londres, 1993.

Uma quinta realidade situa-se ao nível da estrutura das normas ambientais onde são de assinalar algumas diferenças em relação ao direito internacional público dito clássico. Dada a dimensão evolutiva e a matriz preventiva que enformam o direito internacional do ambiente, surgem, a par das normas substantivas, normas de garantia que pressupõem a criação de mecanismos institucionais relativamente complexos. Quanto às normas de garantia podemos encontrar mecanismos relativos à aplicação e concretização das normas substantivas, mecanismos de controlo e de monitorização daquela aplicação e mecanismos de avaliação dos resultados da convenção. Os primeiros traduzem-se no estabelecimento de planos de acção calendarizados, muitas vezes com obrigações diferenciadas para os diversos Estados. Os mecanismos de controlo da aplicação são mais ou menos exigentes conforme o grau de integração obtido, variando entre um mínimo de obrigação de auto-declaração (relatórios periódicos) e um máximo de avaliação por organismos independentes. A avaliação de resultados representa o culminar do processo e tem presente uma dimensão auto-fágica no plano normativo. Muitas vezes o processo de avaliação implica uma modificação do quadro obrigacional com o estabelecimento de novas metas, superiores ou inferiores às que existiam consoante a avaliação que é feita. A análise das diversas convenções internacionais em matéria ambiental permite constatar que as obrigações de comportamento superam, em número, as obrigações de resultado. Tal facto é consequência não só da incerteza científica e da complexidade que rodeia muitos dos fenómenos ambientais como do enfoque na prevenção e cooperação internacionais, de que resulta o estabelecimento de um número significativo de obrigações procedimentais (informar, avaliar, estudar, notificar, negociar,...).

Dadas as especificidades apontadas assiste-se, em sede de direito internacional do ambiente, a uma maior especialização da produção normativa, através da constituição de organizações internacionais especializadas dedicadas a um bem jurídico ambiental ou a um recurso comum, dotadas de poderes para produzirem direito derivado que vincula as partes. Algumas das soluções institucionais aparecem como forma de deslocar para um momento futuro a tomada de determinadas decisões, politicamente importantes ou associadas a um grau de incerteza científica. A deslocação do centro de decisão das relações diplomáticas para comissões internacionais de natureza técnico-científica implica não só a superação dos tradicionais melindres associados a processos de delegação de

poderes soberanos como também uma aposta no desenvolvimento de um corpo normativo a partir do texto convencional.

A principal consequência do quadro traçado é maior informalidade do sistema de fontes do direito internacional do ambiente por comparação com o sistema de fontes tradicional. Maior informalidade significa que os mecanismos de criação, modificação e revelação do direito ambiental são mais dúcteis quer quanto à velocidade do procedimento normativo quer quanto ao nível hierárquico dos intervenientes, sendo frequentes as situações em que os Estados delegam em organizações internacionais de carácter técnico as suas competências normativas. Também devem ser assinaladas as situações em que o impulso *legiferante* parte de organizações não governamentais.

Em abono da verdade deverá ser recordado que muitas das características tradicionais do sistema de fontes do direito internacional geral também já foram de alguma forma erodidas pela roda do tempo. No ponto seguinte, em que se elencam os contributos do direito internacional do ambiente para o sistema de fontes, será possível constatar que algumas das novidades ou já foram entretanto incorporadas do *acquis* do direito internacional público geral ou são tomadas de empréstimo a outros ramos do direito internacional (com destaque para a protecção internacional dos direitos do homem).

A prova de que a tradição já não é o que era está presente na riqueza da discussão, em sede de sistema de fontes do direito internacional público geral, de um dos aspectos fundamentais do sistema de fontes do direito internacional do ambiente: o recurso a normas de *soft law*.

3. CONTRIBUTOS DO SISTEMA DE FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE

Por uma questão de simplificação vamos seguir na exposição a ordem do catálogo de fontes enunciado pelo artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, deixando para um segundo momento a análise das fontes que se encontram fora desse catálogo.

Principiemos pelas convenções internacionais. A proliferação de textos convencionais em matéria ambiental corresponde, à escala internacional, à crescente importância dos temas ambientais na agenda política. À semelhança do que se passa no ordenamento jurídico interno, com a

proliferação de normativos ambientais, também na ordem jurídica internacional a proliferação de convenções internacionais corresponde frequentemente a um nominalismo normativo capaz de aquietar as consciências e as opiniões públicas, proporcionando aos decisores políticos mais algum tempo de antena aquando dos momentos solenes do procedimento de vinculação. A este estado de coisas acresce a tramitação daquele procedimento, complexa e lenta²¹, permitindo aos Estados adiar por períodos de tempo muito significativos qualquer efectiva cedência de poder.

Também neste sector se faz sentir a pressão a favor da criação de regimes jurídicos tendencialmente universais. A generalização de regimes jurídicos sectoriais por via da proliferação de convenções multilaterais universais é uma novidade do período posterior à II Guerra Mundial e coincide com o esforço de criação de uma nova ordem jurídica internacional sob o manto institucional da Organização das Nações Unidas. No domínio do direito ambiental há boas razões para procurar soluções universais: os bens jurídicos ambientais não respeitam as fronteiras políticas, muitos dos problemas ambientais carecem de uma resposta à escala planetária e são frequentes os regimes de protecção ambiental que têm de acompanhar regimes jurídicos sectoriais previamente existentes à escala universal (lembramos o caso das distorções que as medidas de protecção ambiental podem trazer ao comércio internacional).

Na medida em que a matéria ambiental é sentida pelos Estados como uma restrição do núcleo duro da soberania, nomeadamente no que diz respeito ao elemento territorial, a negociação de convenções poderia traduzir-se na delimitação de um denominador comum sem qualquer conteúdo obrigacional útil.

Para combater este perigo várias soluções são possíveis. Em primeiro lugar, pode ser empregue uma fórmula tradicional, com recurso ao estabelecimento de uma convenção com um núcleo institucional e um dispositivo de obrigações adjectivas e procedimentais a que se seguem protocolos com obrigações substantivas. A vinculação a estes protocolos

21 O processo negocial de uma convenção internacional pode arrastar-se por vários anos, e as fases seguintes – assinatura, vinculação interna, depósito – podem ser ainda mais lentas. De qualquer das formas a entrada em vigor da convenção na ordem jurídica internacional pode demorar ainda mais alguns anos. Neste caso será necessário ter ainda em conta a possibilidade de esta entrada em vigor ter resultado das vinculações de um conjunto de Estados sem grande papel activo na matéria de que trata a convenção, tendo ficado de fora do processo de vinculação os Estados mais importantes.

não é obrigatória e permite a cada Estado escolher as obrigações a que se vincula. A multiplicação de vinculações tem normalmente o efeito de arrastamento em relação à maioria dos Estados. Esta técnica foi utilizada com êxito pelo Conselho da Europa em matéria de protecção dos direitos do homem, *maxime* com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem²² e os seus onze Protocolos Adicionais. O recurso aos protocolos adicionais permite remeter para estes os conteúdos obrigacionais específicos, em particular aqueles que são mais influenciados pelo progresso técnicos e científicos. Uma forma de flexibilizar os conteúdos obrigacionais traduz-se na aprovação dos protocolos por mecanismos mais expeditos, seja pela sua transformação em direito derivado de organizações internacionais seja pelo recurso à aprovação tácita²³.

Uma outra modalidade de diferenciação dos regimes obrigacionais resulta da possibilidade de cada Estado poder escolher quais as obrigações a que se vincula, estabelecendo a convenção um número mínimo de obrigações a que todas as partes devem estar vinculadas²⁴. Este mecanismo tem sido frequentemente utilizado pela Organização Internacional do Trabalho.

Também é frequente em matéria de convenções internacionais dedicadas ao ambiente a diferenciação de obrigações com base nos indicadores ambientais fornecidos por cada Estado²⁵. Tal significa que os objectivos ambientais a serem prosseguidos não são generalizados, isto é, não há um objectivo único e comum a todos os Estados, expresso num modelo quantitativo. Pelo contrário, são definidas metas percentuais calendarizadas a partir da realidade de cada Estado.

Como resulta claro da própria génese do direito ambiental – a necessidade de combater à escala universal as ameaças a bens jurídicos que não estão limitados por fronteiras políticas – a diferenciação dos regimes obrigacionais pode traduzir-se na ineficácia dos regimes jurídicos cria-

22 Seguimos a denominação comum. A *Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* foi concluída em Roma em 4 de Novembro de 1950. A vinculação portuguesa resultou da Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro.

23 Neste caso apenas releva a manifestação de vontade negativa por parte do Estado: decorrido um determinado prazo apenas não estarão vinculados pelo novo protocolo os Estados que expressamente manifestaram a sua vontade de não integrar o protocolo.

24 A fórmula do *opting out* tem sido empregue até em processos de integração económica como foi o caso da união monetária europeia.

25 O desenho dos indicadores ambientais implica uma definição prévia dos *ecostandards* e dos procedimentos técnicos e científicos para a sua avaliação.

dos. Por esta razão, a diferenciação de obrigações deve ser acompanhada por mecanismos que estimulem a sua progressiva desaparecimento. No entanto, o regime de diferenciação de obrigações ganhou um novo alento no campo ambiental com o ressurgir de um tópico argumentativo que remonta aos alvares da *Nova Ordem Económica Internacional*: o estabelecimento de uma discriminação positiva a favor dos países em vias de desenvolvimento. Esta discriminação traduzir-se-ia na fixação de objectivos ambientais menos exigentes por forma a possibilitar o desenvolvimento económico dos países em causa. Uma outra causa eficiente do processo de diferenciação assenta na desconfiança com que é vista por estes países qualquer tentativa de cercear o exercício da sua soberania sobre recursos naturais em nome da preservação ambiental. O discurso anti-poliuição e o discurso preservacionista tendem a ser ouvidos como uma condenação ao subdesenvolvimento.

Para lá da questão do estabelecimento de denominadores comuns de geometria variável, que resultam da intersecção de vários grupos de obrigações, o direito convencional do ambiente tem que fazer face à necessidade de contínua actualização dos normativos. Por essa razão, as obrigações de natureza procedimental (avaliação, monitorização, estudo, notificação, troca de informação,...), cujo cumprimento pode conduzir à alteração das obrigações substantivas assumem um papel dominante na arquitectura das convenções internacionais em matéria ambiental.

Uma outra possibilidade de progressivo desenvolvimento do direito internacional público do ambiente assenta na aplicação a título provisório de convenções que ainda não entraram em vigor na ordem jurídica internacional²⁶. Esta antecipação da aplicação, se feita por Estados relevantes, acaba por ter um efeito de aceleração da actualização do normativo ambiental. Poderíamos parodiar um célebre *slogan* publicitário para lembrarmos que *o costume internacional já não é o que era*. Com efeito, ao sopesarmos os elementos tradicionais, constatamos que o elemento material tende a ser ultrapassado pela *opinio juris*. Ao mesmo tempo, a tradicionalmente exigida *generalidade da prática* confunde-se com a prática de alguns dos sujeitos mais significativos em cada sector de actividade. O elemento de duração do costume está também em crise, ultrapassado pelo advento das tecnologias da informação.

²⁶ O artigo 25º da Convenção de Viena sobre direito dos tratados prevê a possibilidade de aplicação a título provisório.

A necessidade de encontrar rapidamente os instrumentos necessários para a protecção jurídico-internacional do ambiente faz com que o costume seja o desejado denominador comum entre a multiplicação de fontes. São muitas as reivindicações da natureza consuetudinária por parte de determinadas normas de direito internacional do ambiente. Em última análise, e ainda antes do trabalho de codificação por via convencional, acabarão por ser os tribunais internacionais a consagrar este esforço de desenvolvimento do direito internacional. Prudentemente, os tribunais internacionais vão reconhecendo, não perdendo de vista os afloramentos presentes noutras fontes, a dimensão consuetudinária a um conjunto de princípios fundamentais: proibição de causar danos ambientais transfronteiriços, princípio precautório, desenvolvimento sustentável, responsabilidade pelos danos ao ambiente, obrigação de cooperar em matéria de gestão de recursos comuns...

Algumas das características do costume contribuem sobremaneira para a sua popularidade no tratamento dos problemas ambientais. O costume dispensa o envolvimento em processos formais de aceitação e permite a existência de um grupo mobilizador que permita o rápido surgimento de um novo regime jurídico²⁷. O costume acaba por funcionar como catalisador da normatividade presente em diversas fontes²⁸, apresentando-se como a guarda avançada de futuras convenções internacionais. Na actualidade, o estatuto dos *princípios gerais de direito* dispensa qualquer referência à civilização das Nações, dada como adquirida pela sociedade internacional contemporânea. Não obstante, continua a ser particularmente difícil identificar quais são os princípios gerais de direito internacional. Podem ser equacionadas várias hipóteses de trabalho, desde o critério do denominador comum que implica um estudo aturado dos vários ordenamentos jurídicos internos, até ao reconhecimento da dimensão auto-proclamatória de determinados instrumentos de direito

27 A pré-história do costume, quando não corresponda ao preenchimento de uma lacuna, implica um acto ilícito fundacional, dirigido contra uma outra norma costumeira ou contra uma norma convencional. Lembremo-nos o que aconteceu, em sede de direito do mar, com progressivo alargamento da jurisdição dos Estados costeiros (*creeping jurisdiction*). Porque razão os actos originariamente ilícitos de alguns Estados da América do Sul acabaram por dar origem à generalização da Zona Económica Exclusiva ao passo que a reivindicação do Canadá de alargamento dessa mesma zona para efeitos de protecção ambiental (ainda) não encontrou um apoio generalizado na sociedade internacional?

28 Veja-se a demonstração por José Juste Ruiz, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, 1999, pp. 47 e ss.

internacional²⁹, passando pelo reconhecimento, de acordo com os *travaux préparatoires* do Estatuto do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, da consagração dos princípios gerais de direito internacional como fonte material capaz de evitar o *non liquet*. A prática recente do Tribunal Internacional de Justiça aponta para um equilíbrio entre a discricionariedade do reconhecimento normativo que a referência aos princípios de direito internacional lhe permite e um esforço determinado de dobragem dos referidos princípios por outras fontes de direito internacional, com destaque para o costume. Não deixando de contribuir para o reforço da tarefa do Tribunal no desenvolvimento do direito internacional, os princípios gerais de direito acabam por ser o denominador comum de uma determinada norma presente, ainda que de forma discreta, em diversas fontes de direito internacional. Uma outra possibilidade resulta da utilização dos princípios gerais de direito como instrumento para uma interpretação actualista de determinadas convenções³⁰.

Apesar de o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça conter, em sede de artigo 59º, uma proibição expressa do precedente, verifica-se que o Tribunal se esforça por consolidar a sua jurisprudência, com frequentes referências a decisões anteriores³¹ e a decisões do Tribunal Permanente de

29 Atentemos da *Declaração de princípios de direito internacional que devem governar as relações amistosas e de cooperação entre os Estados*, de acordo com a Carta das Nações Unidas, aprovada pela resolução da Assembleia Geral da ONU n° 2625 (XXV 1970) em 24 de Outubro de 1970 ou, no domínio do direito internacional do ambiente, a *Carta mundial para a natureza*, aprovada pela resolução da Assembleia Geral da ONU n° 37/7 (1982).

30 Embora esta leitura actualista seja acusada de conduzir a uma revisão encapuçada dos tratados, vale a pena transcrever a parte final do §140 da decisão do Tribunal Internacional de Justiça no caso *Gabcikovo-Nagymaros (Hungria versus Eslováquia)* de 25 de Setembro de 1997: *Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done without consideration of the effects upon environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind – for present and future generations – of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development. For the purpose of the present case, this means that the Parties together should look afresh at the effects on the environment of the operation of the Gabcikovo power plant.* O §112 desta decisão também merece referência.

31 As referências a decisões prévias vão não só no sentido da sua confirmação como no de justificar qualquer possível divergência com uma decisão anterior, com recurso à técnica do *distinquo*. Para um exemplo da primeira situação atente-se no §112 do caso *Gabcikovo-Nagymaros* em que se cita o §29 do parecer do Tribunal sobre a *legalidade do uso ou da ameaça de uso de armas nucleares: the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn.*

Justiça Internacional bem como a decisões de tribunais arbitrais³². Já as referências às decisões de tribunais internos são bem menos frequentes e surgem como elemento de prova da existência de determinados princípios gerais de direito. No entanto e no campo do direito internacional do ambiente que se refira à gestão e partilha de recursos comuns será razoável o recurso à analogia com as decisões de tribunais de Estados complexos que se tenham ocupado de questões semelhantes. Em todos os tribunais colectivos a decisão acaba por ser a expressão de um denominador comum entre as opiniões dos diversos membros. Em matéria de direito ambiental é frequente encontrar nas declarações de voto ou nos votos de vencido posições francamente mais favoráveis a uma tutela ambiental, indicando, à semelhança do que aconteceu no passado, que a minoria de hoje será, provavelmente, a maioria de amanhã³³.

A doutrina dos publicistas mais qualificados sofre dos efeitos da proliferação de publicistas e da multiplicação das restantes fontes. Com efeito, a comunidade epistemológica do direito internacional multiplicou-se e a sua produção passou a estar disponível muito mais depressa. Assim, o grau de notoriedade associado a um determinado conjunto de autores foi diminuindo à medida que os elementos desta comunidade se multiplicavam³⁴. Competindo o reconhecimento da *qualificação dos publicistas* aos tribunais internacionais, verifica-se um extremo cuidado

32 Apesar de ter ainda uma actividade reduzida, o Tribunal Internacional para o Direito do Mar, criado ao abrigo da Convenção de Montego Bay, enquanto tribunal permanente e dada a importância da parte XII da Convenção de Montego Bay, dedicada à protecção do meio marinho, está em condições de fornecer um importante contributo jurisprudencial para o desenvolvimento do direito internacional do ambiente. Na sua primeira decisão em matéria ambiental (*Southern Bluefin Tuna*, Nova Zelândia *versus* Japão e Austrália *versus* Japão, decisão de 27 de Agosto de 1999 relativa a medidas provisórias) o Tribunal do Mar terá adoptado no §77 uma posição favorável ao princípio precautório: *Considering that, in the view of the Tribunal, the parties should in the circumstances act with prudence and caution to ensure that effective conservation measures are taken to prevent serious harm to the stock of southern bluefin tuna*. A discussão desta decisão pode ser encontrada no volume 10 do *Yearbook of International Environmental Law*, pp. 3 e ss.

33 É o caso, em sede de Tribunal Internacional de Justiça, do juiz Weeramantry que apresenta, na parte final da sua declaração de voto no caso *Gabcikovo-Nagymaros*, uma posição crítica em relação à compatibilidade entre a tutela de direitos *erga omnes*, como seriam os direitos ambientais, e o contencioso de partes.

34 Lembremo-nos da influência, no direito internacional do mar, da obra de Gilbert Gidel, *Le droit international public de la mer* (Paris, 1934-35, 2 vols.) ou, no âmbito do direito administrativo português, de Marcello Caetano e do seu *Manual de Direito Administrativo*, ambos quase reconduzidos à natureza de fontes primárias.

por parte do Tribunal Internacional de Justiça em citar a doutrina contemporânea³⁵. A multiplicação de fontes acaba por conduzir igualmente a uma diminuição do papel da doutrina para lá da actividade de divulgação do conhecimento e de elaboração dogmática. Uma excepção a esta tendência encontra-se nos trabalhos da Comissão de Direito Internacional, quer na discussão de projectos de convenção, quer no comentário aos mesmos.

No domínio do direito internacional do ambiente surge um conjunto de actos que escapam por completo ao catálogo tradicional das fontes de direito internacional público. Mesmo quando procedemos a uma actualização do catálogo do artigo 38º do estatuto do Tribunal Internacional de Justiça em direcção à consagração dos actos jurídicos unilaterais, quer dos Estados quer das organizações internacionais é difícil situar as recomendações, os pareceres, as declarações, os códigos de conduta, os relatórios de peritos e toda uma panóplia de instrumentos cuja natureza normativa é contestada. Os critérios tradicionais para a atribuição do carácter normativo centravam-se na possibilidade de a suposta norma poder vir a ser aplicada por um tribunal que atribuísse uma responsabilidade com base na sua violação. O carácter normativo confundir-se-ia com a aplicabilidade por via jurisdicional. Esta visão clássica da normatividade deve ser compaginada com a existência, em qualquer ramo de direito, quer interno, quer internacional, de várias categorias de normas que não correspondem ao modelo tradicional, nomeadamente as normas técnicas ou classificatórias e as normas imperfeitas. A identificação do direito do ambiente como um direito simbólico³⁶ reforça, também aqui, a natureza proclamatória e exortativa de muitos dispositivos pelo que a aferição da natureza normativa deverá fazer apelo a critérios mais flexíveis.

De qualquer das formas, a *soft law* possui a capacidade de se metamorfosear, dando origem a normas que podem ser reconduzidas às fontes tradicionais de direito internacional. São abundantes os exemplos de codificação por via convencional de dispositivos que principiaram por ser qualificados como *soft law*, como também são frequentes as reivindi-

35 De alguma forma, e em particular nas matérias ambientais, ao activismo da doutrina opõe-se a prudência do Tribunal Internacional de Justiça.

36 Cf., no domínio mais tradicional do princípio da legalidade, Paulo Mendes, *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, Lisboa, 2000, pp. 31 referindo-se aos *inconvenientes do direito penal simbólico*.

cações da natureza consuetudinária de dispositivos identificados com a *soft law*.

É precisamente esta natureza *transgénica* que torna a *soft law* tão apelativa para os diversos utilizadores. Do ponto de vista dos Estados, a *soft law* não se traduz em qualquer ameaça à soberania, na medida em que lhe não atribuem qualquer força vinculativa. Assim sendo, os Estados acabam por consagrar nos textos de *soft law* posições que não estariam dispostos a aceitar num texto convencional. Para os activistas do desenvolvimento das normas de direito internacional do ambiente, a *soft law* é vista como um primeiro passo para a recondução dos compromissos obtidos às fontes tradicionais de direito internacional público.

Esta natureza híbrida, que permite à *soft law* funcionar como cavalo de Tróia de novos conteúdos para forçar a entrada na cidade fortificada das fontes tradicionais, pode fomentar alguma discricionariedade por parte dos órgãos jurisdicionais que tenham de se pronunciar quanto à natureza de dispositivos de *soft law*. Adivinham-se críticas semelhantes às que a escola positivista formulou ao elemento psicológico do costume, considerado um factor de discricionariedade por parte do juiz aquando do momento de reconhecimento da natureza consuetudinária de certas normas³⁷.

CONCLUSÕES

Sem o intuito de promover uma solução absolutamente generalizadora, podemos afirmar que no sistema de fontes de direito internacional do ambiente se encontram soluções que facilmente poderão vir a ser replicadas por outros ramos do direito internacional, podendo até ambicionar a consagração no sistema de fontes do direito internacional geral. O direito internacional do ambiente, dada a sua relativa juventude, acaba por funcionar como cadinho de instrumentos jurídicos, indo beber a outros ramos do direito internacional público, com destaque para a protecção internacional dos direitos do homem e o direito internacional económico.

37 Ao resolver os litígios que lhes são apresentados, os tribunais internacionais devem aplicar o direito internacional existente. Mas se todos temos presente que o Direito só existe verdadeiramente quando é aplicado por um tribunal, devemos ter consciência de que este *sopro de vida* é francamente mais poderoso no campo do direito internacional, onde o dizer o Direito implica uma actividade criativa muito mais intensa do que aquela que é levada a cabo na ordem jurídica interna.

Não deixa de ser curioso que depois de realizada a *ambientalização* de tais normas seja a partir do direito internacional público do ambiente que as mesmas são replicadas³⁸.

Também os ordenamentos jurídicos internos são contribuintes líquidos para os institutos do direito internacional do ambiente. Neste particular merecem destaque os Estados cujos ordenamentos jurídicos internos consagram soluções mais avançadas e também os Estados complexos, em que os conflitos entre os diversos ordenamentos jurídicos internos fornecem soluções que podem ser transpostas para o direito internacional do ambiente. A primeira situação apontada neste parágrafo tem sido vivida pelo direito comunitário com a frequente comunitarização das soluções do direito ambiental de determinados Estados-membros, com destaque para as soluções da República Federal da Alemanha. A segunda das situações elencadas tem permitido recorrer a soluções de direito interno, em geral decisões de tribunais federais e de tribunais superiores, em matéria de partilha, gestão e conservação de recursos comuns.

O contributo do direito internacional privado para o sistema de fontes do direito internacional do ambiente verifica-se a dois níveis. Ao nível estritamente interno as normas de conflitos de cada Estado podem servir de critério de decisão em relação a recursos naturais partilhados ou como critério de atribuição da responsabilidade em caso de danos ambientais transfronteiriços. Por outro lado, tem-se verificado um aumento constante do número de convenções internacionais que estabelecem um conjunto de normas de conflitos comuns aos Estados partes. Em ambos os casos o recurso a soluções de direito internacional privado permite evitar o recurso ao direito internacional público clássico e afastar a negociação por via diplomática e os melindres associados à responsabilização directa dos Estados. Por esta via torna-se possível ao particular responsabilizar outro particular estrangeiro ou até a administração do Estado vizinho. O novo direito internacional permite reconhecer um papel activo aos indivíduos nas relações com o Estado e nas relações entre si, sem discrimi-

38 Os fenómenos de migração entre ordenamentos jurídicos nem sempre seguem as soluções da geometria do espaço. Talvez pudéssemos referir-nos a uma geometria do tempo, a uma geometria da oportunidade para a replicação de uma determinada fórmula jurídica. Este fenómeno não só não é novo como nem sequer é exclusivo do direito internacional público. Basta lembrar a migração de soluções entre famílias constitucionais. No caso português, a primeira constituição republicana acolheu um conjunto de soluções da matriz constitucional dos Estados Unidos da América por via indirecta, com recurso ao texto constitucional brasileiro de 1891.

nação em função da nacionalidade. O alargamento do *locus standi* em sede de direito internacional privado implica não só o acesso do cidadão estrangeiro à justiça ambiental dos Estados vizinho como uma abertura ao activismo das organizações não governamentais que decidam patrocinar algumas causas cujos julgamentos possam funcionar como pedagogia do exemplo.

Ao nível das fontes tradicionais do direito internacional público assistimos, em matéria de direito internacional do ambiente, a um crescimento exponencial do número de convenções, ao aparecimento de um número significativo de normas de matriz consuetudinária e à sistematização de um acervo de princípios gerais de direito internacional do ambiente. Estas duas últimas categorias de fontes beneficiam do trabalho de elaboração dogmática da doutrina e que, com diversos graus de sucesso, vem ser reconhecido pelos tribunais internacionais. Mais do que trabalhar com o catálogo tradicional de fontes, o direito internacional do ambiente caracteriza-se por uma estrutura obrigacional própria, com destaque para as obrigações de conduta, de natureza procedimental. Também merece destaque o número significativo de normas de direito internacional do ambiente que surgem por via do direito derivado de organizações internacionais, num reconhecimento da dificuldade de cristalização convencional dos normativos ambientais.

Embora não se tenha ainda assumido como fonte autónoma, sendo necessário que os seus conteúdos sejam dobrados por fontes tradicionais (costume, convenções, princípios de direito internacional) a *soft law* veio para ficar e contribui decisivamente para uma aceleração da produção normativa.

Como prognose das evoluções do sistema de fontes de direito internacional do ambiente fica a aposta numa mudança de perspectiva. Julgamos que os próximos desenvolvimentos se verificarão não já ao nível do acervo de normas substantivas e procedimentais mas ao nível dos mecanismos de responsabilização. Os actuais mecanismos de solução de conflitos, em particular os de matriz jurisdicional estão vocacionados para fazer face a um contencioso de partes, dificilmente compatível com a tutela de bens jurídicos ambientais.