

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
IX CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANA CAROLINA DE LIMA E SILVA

**A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE E A
CONSTRUÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA O MAR
ATRAVÉS DO DIREITO MARÍTIMO: OS INCIDENTES MARÍTIMOS QUE
PROVOCARAM MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS NAS NORMAS DE PROTEÇÃO
DO MEIO AMBIENTE MARINHO.**

BRASÍLIA – MARÇO DE 2008

**A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE E A
CONSTRUÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA O MAR
ATRAVÉS DO DIREITO MARÍTIMO: OS INCIDENTES MARÍTIMOS QUE
PROVOCARAM MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS NAS NORMAS DE PROTEÇÃO
DO MEIO AMBIENTE MARINHO.**

**ANA CAROLINA LIMA SILVA, matrícula 07/58868
ORIENTADORA: MARIA IZABEL VALADÃO DE CARVALHO**

Monografia final apresentada como requisito parcial para obtenção do Certificado de Especialista em Relações Internacionais pelo Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB, sob a orientação de Maria Izabel Valadão de Carvalho.

BRASÍLIA – MARÇO DE 2008

RESUMO

SILVA, Ana Carolina de Lima. *A evolução do direito internacional do meio ambiente e a construção de um regime internacional para o mar através do direito marítimo: os incidentes marítimos que provocaram mudanças significativas nas normas de proteção do meio ambiente marinho.*

A insegurança na navegação marítima levou a inúmeros incidentes que, apesar de suas graves conseqüências ambientais, permitiram aperfeiçoar as técnicas de navegação, aumentando a segurança no transporte por via marítima e, que colaboraram para a criação e aperfeiçoamento de normas internacionais que versam sobre os direitos, deveres e obrigações decorrentes das atividades de exploração do mar. A evolução do direito internacional do meio ambiente marinho foi fator imprescindível para a construção de um Regime Jurídico Internacional para o Mar.

SUMÁRIO

RESUMO	
INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA O MAR.....	7
CAPÍTULO II - EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE: das Convenções de Londres de 72/73 à Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar 82.....	14
2.1 Poluição Marinha, Londres 72/73.....	14
2.2 A Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar - 1982.....	15
CAPÍTULO III – INCIDENTES MARÍTIMOS: histórico dos casos e suas conseqüências normativas.....	22
3.1 Torrey Canyon 1967.....	23
3.2 Argo Merchant 1976.....	28
3.3 Amoco Cadiz 1978.....	29
3.4 Exxon Valdez 1989.....	31
3.5 Erika 1990.....	34
3.6 Prestige 2002.....	35
CONCLUSÃO.....	38
ANEXOS.....	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

INTRODUÇÃO

Este trabalho visa analisar a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente e a construção de um Regime Internacional¹ para o Mar através do Direito Marítimo, apresentando os principais incidentes marítimos que provocaram mudanças significativas nas normas, tratados e/ou convenções que tratam da preservação do meio ambiente marinho.

Pretende-se com isso, demonstrar como o Direito Internacional do Meio Ambiente – no que tange ao mar - surge no cenário internacional, como uma necessidade dos Estados de delimitar as áreas de soberania do Estado costeiro e, normatizar as atividades de exploração do meio ambiente marinho – criando, dentre outros, mecanismos que possibilitem regular a poluição marinha. Da Conferência de Estocolmo em 1972² à Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982, pode-se dizer que o tema do meio ambiente, passa a ser mais relevante nas relações econômicas internacionais, sendo inserido definitivamente na agenda mundial.

No Capítulo I, será analisado o processo de construção e consolidação do Regime Jurídico Internacional para o Mar.

No Capítulo II, será tratada a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente - desde as Convenções de Londres de 1972/1973 até a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982 – em direção a uma maior segurança na navegação e proteção do meio ambiente marinho.

No Capítulo III, serão apresentados os vários incidentes marítimos³ que repercutiram em mudanças significativas no Direito Internacional do Meio Ambiente, no tocante à poluição do meio ambiente marinho, por navios-tanque ou *bunker* como: *Torrey Canyon* de 1967, que contribuiu para a adoção da Convenção Internacional para Prevenção da Poluição Causada por Navios – Marpol de 1973;

¹ Devemos levar em consideração que o conceito de Regime Internacional adotado neste trabalho é o definido por Stephen D. Krasner : “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais” (Krasner, 1982, p.185)

² A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano autodenomina-se uma Declaração de Princípios, tendo vinte e seis ao todo. Guido Soares, diplomata e professor titular de Direito Internacional da USP – Universidade de São Paulo - (“Declaração de Estocolmo – 1972”, In: Ecologia, Sociedade e Estado, p. 82), compara a declaração de Estocolmo à Declaração Universal dos Direitos do Homem, e ressalta sua importância “como fonte de inspiração da maioria das normas convencionais sobre a proteção do meio ambiente que se seguiram (...) também pela constante referência que a ela tem feito a doutrina, as decisões judiciais e arbitrais internacionais e os trabalhos das organizações governamentais e não-governamentais”.

³ Estes incidentes foram retirados do livro: “ Incidentes Marítimos – História, Direito Marítimo e Perspectivas num mundo em Reforma da Ordem Internacional” de Robson José Calixto.

Argo Merchant de 1976, que redundou no Protocolo de 1978, referente à segurança de petroleiros e prevenção da poluição, mudando assim a Convenção Marpol de 1973, que passaria desde então a ser conhecida como Marpol 73/78; *Amoco Cadiz* de 1978, que fez com que a Convenção Marpol entrasse em vigor em 1983; *Exxon Valdez* de 1989, que devido as suas graves conseqüências, fez com que fosse decretado em 1990 o *Oil Pollution Act of 1990*, que ficou mais conhecido como OPA 90; *Erika* de 1990 que levou à criação da Agência de Segurança Marítima – Emsa – na Europa; e, o mais recente *Prestige* de 2002, que levou a rápida implementação da Emsa e uma modificação na Regra 13G da Marpol.

A última parte do trabalho tratará de concluir de forma objetiva, como esses incidentes marítimos foram importantes na formação das normas atuais existentes que versam sobre a proteção do meio ambiente marinho e que compõem o Regime Jurídico Internacional para o mar.

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA O MAR

No século XX, houve um retorno à discussão pela comunidade de nações para codificar normas internacionais que regulamentassem principalmente o limite máximo do mar territorial⁴ ou de áreas que sob outro título, estivessem sujeitas à soberania de um Estado em específico. Nesse sentido a Conferência de Haia para Codificação do Direito Internacional de 1930, bem como as duas primeiras Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar realizadas em 1958 e 1960 foram tentativas fracassadas⁵.

A lacuna gerada pela falta de consenso nas duas primeiras Conferências para a delimitação internacional dos limites do Mar Territorial e Zona Contígua⁶ gerou uma certa tensão entre os países que possuíam diferentes perspectivas sobre a matéria. Uma primeira divisão partidária internacional deu-se em sentido contrário da lógica internacional do período. Apesar do contexto bipolar, os Estados Unidos da América que adotavam o limite de três milhas e a União Soviética que adotara o limite de doze, anuíam em três objetivos básicos: i) limitar a doze milhas marítimas a extensão máxima do mar territorial; ii) assegurar a liberdade de navegação em estreitos internacionais com menos de vinte e quatro milhas de largura e; iii) estabelecer nesta área um regime especial de pesca sob a supervisão de órgãos técnicos internacionais. Claramente havia uma ligação tênue entre a detenção de tecnologia e o desidério de que a formação de um regime internacional para o mar fosse predominantemente construído com base em um entendimento do mar como uma zona internacional. Sem a ingerência dos Estados em limites muito extensos de

⁴ C.f. “Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar”. In: Mar Territorial e Zona Contígua. Artigo 2: 2) a soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores e, no caso de Estado arquipélago, das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial. Artigo 3: todo Estado tem direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas, medidas a partir de linhas de base determinadas de conformidade com a presente Convenção.

⁵ C.f. L. A. de A. Castro. “O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva.” p.13.

⁶ “Convenção da Nações Unidas sobre Direito do Mar”. In: Mar Territorial e Zona Contígua. Artigo 33. 1) Numa zona contígua ao seu mar territorial, denominada zona contígua, o Estado costeiro pode tomar as medidas de fiscalização necessárias a: a) evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial; b) reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial. 2) a zona contígua não pode estender-se além das 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial

território marítimo, naturalmente os países detentores de maior tecnologia de pesquisa e de exploração iriam ter maiores e mais efetivas oportunidades econômicas no uso das águas internacionais dada a sua maior extensão e acessibilidade. Da mesma forma, sob uma perspectiva realista, na prática da guerra, as frotas teriam uma capacidade célere de chegar ao litoral de interesse com um mar territorial mais estreito⁷.

No final de 1967 o representante de Malta nas Nações Unidas, em memorável pronunciamento levantou a idéia de que a exploração e o aproveitamento dos Fundos Marinhos deveriam ser operacionalizados “*além dos limites das jurisdições nacionais*”; ou seja, a proposta previa a proclamação dessa área internacional e de seus recursos como patrimônio comum da humanidade⁸. Os problemas advindos da proposta do diplomata maltês relativos à delimitação de uma área internacional de fundos marinhos não completamente adstrita à exploração unilateral e a heterogeneidade dos limites adotados até então pelos países, trouxe à tona a necessidade inadiável de se realizar uma conferência para normatização de matérias sobre as quais recaíam importantes interesses econômicos como: alto-mar⁹, plataforma continental¹⁰, mar territorial, zona contígua e pesca. A convocação para a referida Conferência deu-se em uma Assembléia Geral das Nações Unidas pela Resolução 2.574 – A, em dezembro de 1969¹¹.

Segundo Dupuy e Vignes¹², mais uma vez, a lógica bipolar da Guerra Fria arrefeceu-se em virtude de interesses estratégicos diversos. Por um lado, países latino-americanos começam a formar uma coalizão em direção à adoção internacional do limite de 200 milhas marítimas de mar territorial, o que fora estipulado unilateralmente pela Argentina em 1966 e pelo Uruguai em 1969; por outro, mesmo considerando que a matéria estava passível de discussões oficiais em fóruns internacionais em 28 de junho de 1980 os EUA deram autorização unilateral,

⁷ C.f. Felipe Kern Moreira. In: Política Externa, Política e Direito Internacional: a formação de um regime para o uso dos oceanos. p. 120.

⁸ C.f. L. A. de A. Castro. Op. cit. p. 25.

⁹ Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. In: “Alto Mar”. Artigo 86: As disposições da presente Parte aplicam-se a todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem as águas arquipelágicas de um Estado arquipélago. o presente artigo não implica limitação alguma das liberdades de que gozam todos os Estados na zona econômica exclusiva [...]

¹⁰ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: “Plataforma Continental”. Artigo 76: A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além de seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

¹¹ C.f. Felipe Kern Moreira. Op.Cit. p.121.

¹² C.f. R. J. Dupuy e D. Vigne. In: Política Externa, Política e Direito Internacional: a formação de um regime para o uso dos oceanos. Felipe Kern Moreira. P.121.

mediante lei interna, para seus nacionais explorarem e explorarem os recursos de águas internacionais, o que foi seguido de forma similar pela França, República Federativa da Alemanha, Japão, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Reino Unido. Este era o panorama de uma balança de poder que passou a predominar e incidir sobre a formação de um regime internacional para o Direito do Mar.

Felipe Kern Moreira¹³ aponta que, não obstante o enfraquecimento econômico e político da América Latina, em 08 de maio de 1970, a partir de um encontro realizado em Montevideu, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Nicarágua, Panamá, Peru e Uruguai fizeram-se representar através de suas delegações diplomáticas e produziram a Declaração de Montevideu que delineou princípios fundamentais para o Direito do Mar, dentre eles a soberania e exclusiva jurisdição sobre o mar adjacente à costa, a plataforma e o subsolo em um limite de 200 milhas. A Conferência de Montevideu figura como um divisor de águas na formação do regime, visto que pouco tempo depois, em Lima, juntaram-se à cúpula de Montevideu as delegações de Barbados, Bolívia, Colômbia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguai, Trinidad e Tobago e Venezuela para firmarem em 08 de agosto de 1970 a Declaração de Lima que, embora não fizesse a menção expressa às 200 milhas acordou que os Estados têm o direito de determinar seus limites de soberania a partir das características próprias de sua geografia e geologia para o uso racional de seus recursos. Interessante apontar que a dificuldade na feitura de coalizão mais efetiva deu-se à participação da Bolívia e do Paraguai que são Estados sem litoral; sem dúvida este é um lado importante, já que esta condição seria um vetor decisivo de posteriores partidarismos.

As coalizões semeadas em Montevideu representam uma estratégia interessante de preparação para fóruns internacionais e negociações diplomáticas a partir de interesses latino-americanos e que não mais se repetiram com tamanha intensidade em negociações ulteriores. Muito embora se perceba uma grande coesão no bloco latino, a quem conclua que “o que prevaleceu foram os interesses nacionais e não a solidariedade”¹⁴, o que explicaria o porquê de a mesma estratégia não ser utilizada em outros campos de interesse conjunto. Adita-se ainda que,

¹³ C.f. Felipe Kern Moreira. Op. Cit. p. 121.

¹⁴ L. A. de A. Castro. Op. Cit. p. 24.

embora a idéia de uma democracia internacional enquanto a maioria de votos em fóruns mundiais não seja de todo salutar, pois maioria não equivale à razoabilidade, depreende-se da situação histórica, que a estratégia de coalizão é um instrumento factível para a prevalência de interesses de países em desenvolvimento na seara internacional, principalmente considerando a cooperação do Atlântico Sul¹⁵.

A maior unanimidade na concepção de que o Estado costeiro tem o direito de fixar a largura de seu mar territorial em até 12 milhas estando, contudo, reservado o direito de exclusividade econômica em uma distância de até 200 milhas, foi efetivada através da Declaração de Santo Domingo em junho de 1972 da qual participaram Barbados, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Venezuela que estabeleceu ainda a conveniência da propositura quando da III Conferência para o Direito do Mar, de limites precisos para o exercício de soberania na plataforma continental adjacente¹⁶. Em 1973, concorrentemente, a Organização da Unidade Africana, consolidou uma postura em relação à Zona Econômica Exclusiva¹⁷ de 200 milhas o que não ocorreu por acaso, já que o Comitê Consultivo Afro-Asiático realizado em 1971 contou com a presença de observadores da Argentina, Chile, Equador e Peru que inobstante o regionalismo, exerceram influência político-estratégica¹⁸.

O movimento preparatório para a III Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar, segundo Felipe Kern Moreira, mereceu atenção dos EUA. Em 14 de fevereiro de 1975 o Tesouro Americano e o “American Enterprise Institute” promoveram uma Conferência denominada “The Law of the Sea: U.S. interests and alternatives”, com a presença de vários internacionalistas e teóricos das Relações Internacionais, para discutir o tema que, a partir das Declarações Latino-americanas

¹⁵ C.f. Felipe Kern Moreira. Op. Cit. p. 122.

¹⁶ Para maiores detalhes, ver no anexo I, mapa ilustrativo.

¹⁷ C.f. “Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.” In: Zona Econômica Exclusiva. Artigo 55: a zona econômica exclusiva é uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente, sujeita ao regime jurídico segundo o qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos pelas disposições da presente Convenção. Artigo 56: na zona econômica exclusiva, o Estado costeiro tem: b) jurisdição de conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção, no que se refere a: iii) preservação e proteção do meio marinho. Artigo 57: a zona econômica exclusiva não se estenderá além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial. Artigo 58: 3. No exercício de seus direitos e no cumprimento dos seus deveres na zona econômica exclusiva nos termos da presente Convenção, os Estados terão em devida conta os direitos e deveres do Estado costeiro e cumprirão as leis e regulamentos por ele adotados de conformidade com as disposições da presente Convenção e demais normas de direito internacional, na medida em que não sejam incompatíveis com a presente Parte. Artigo 59: nos casos em que a presente Convenção não atribua direito ou jurisdição ao Estado costeiro ou a outros Estados na zona econômica exclusiva, e surja um conflito entre os interesses do Estado costeiro e os de qualquer outro Estado ou Estados, o conflito deveria ser solucionado numa base de equidade e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional.

¹⁸ C.f. Njenga. In: “: Política Externa, Política e Direito Internacional: a formação de um regime para o uso dos oceanos.” p. 122.

e Africana, estava tomando rumos que iriam de encontro aos interesses americanos e de países que compartilhavam da mesma idéia sobre o tema do mar.

A estratégia americana passa a ser clara, dado os interesses econômicos e a desenvoltura estratégico-militar no que tange ao direito de passagem.

É importante assinalar um certo pessimismo *tout court* da política externa americana durante os anos 70 e mais acentuadamente em 1979 e nos dois ou três subseqüentes durante os quais os americanos e seus aliados assistem consternados à vitória da Revolução Sandinista na Nicarágua, à derrubada do Xá, à humilhação da invasão da Embaixada dos EUA em Teerã e a captura dos reféns, a intervenção de tropas soviéticas no Afeganistão bem como, na seara econômica, há uma instabilidade cambial e mesmo um fator inflacionário dadas às despesas militares no Vietnã e o choque do petróleo em 1973/74. Os fatores supra-mencionados merecem relevo quando consideramos que na formulação da agenda política externa, os EUA acabaram por não dispensar atenção suficiente – ou talvez priorizar – a articulação de um sistema mais eficiente de barganha nas tratativas que antecederam a III Conferência para Direito do Mar, e que iriam estabelecer um regime internacional em formação sobre a matéria de alto interesse econômico e militar e que não atendia diretamente aos seus interesses, como ocorreu em outras áreas¹⁹. Através da Resolução n. 2750 C (XXV) de 17 de dezembro de 1970, da Assembléia das Nações Unidas, foi convocada a 3ª Conferência sobre Direito do Mar.

Iniciada em 1973 e finalizada em 1982, “a Conferência teve uma duração excepcional: nove anos de trabalhos contínuos, dos quais 1/4 dedicados a trabalhos preparatórios e os outros ¾ dedicados à elaboração da Convenção (que se estendeu ao longo de onze sessões). Esse período não significou fraqueza ou indecisão, mas, antes, a emergência de causas diferentes e complexas. A primeira delas foi a inexistência de um anteprojeto de convenção; a segunda esta relacionada à amplitude e à diversidade sem paralelo dos interesses em jogo; a terceira concerne a técnicas específicas dessas negociações, do ‘package deal’, ao consenso, assim como à redação e revisão de textos sucessivos”.²⁰

As negociações no âmbito da III Conferência, segundo Felipe Kern, foram protagonizadas por 3 grupos distintos: os *tradicionalistas*, representados pelos EUA,

¹⁹ C.f. Felipe Kern Moreira. Op. Cit. p. 123.

²⁰ C.f. Vicente Marota Rangel, “A Experiência da Conferência da ONU e a Convenção sobre o Direito do Mar”. In: Questões importantes Referentes ao Mar, p. 17-18.

a URSS, o Reino Unido e o Japão; os *zoonistas*, representado pelos países latinos e pelos africanos e; por fim um grupo também expressivo de países *geograficamente desfavorecidos* - na sua maioria Estados mediterrâneos que, embora possuíssem litoral, pouco ganhavam com o limite de 200 milhas – ou *sem litoral*. Este último grupo constituía-se expressivo porque contava com número de 54 países, e dentre estes a Áustria – que o presidia – as duas Alemanhas, Bolívia, Zaire, Burundi e Cingapura.

O grupo dos países *zoonistas* ocupou a posição central do processo, e os textos da Declaração de Santo Domingo e da Organização da Unidade Africana acabaram por servir de base para a feitura do projeto da Convenção. O texto da Convenção incorporou uma série de temas relacionados ao tema central do Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva como a questão dos fundos marinhos, da pesca, da poluição ambiental e da navegação. Merecem relevo, nas tratativas o estabelecimento de uma Autoridade Internacional do Fundo do Mar e de um Tribunal Internacional para o Direito do Mar, este com sede na Alemanha, em Hamburgo, e aquele, na Jamaica. As decisões da Conferência foram regidas sob o princípio do consenso, e dado o multipartidarismo a que esteve sujeita o corolário da negociação diplomática que foi a feitura da Convenção, foi marcante o número de negociações informais, *documentos anônimos e non-papers*²¹.

Restou das negociações diplomáticas o estabelecimento de um mar territorial de doze milhas e uma zona contígua de até 200 milhas de zona econômica exclusiva, sendo ainda discutível a partir de um estudo geomorfológico da plataforma continental que o limite possa ser estendido (como no caso brasileiro este pode vir a comportar até 350 milhas). Não poderia deixar de serem mencionados na institucionalização do regime aspectos relevantes como o da iniciativa de Kissinger – ora Secretário de Estado dos EUA – de estabelecer uma jurisdição concernente, ou *parallel system* entre a Empresa, que seria a instituição oficial que faria o levantamento dos fundos oceânicos e daria concessões para a exploração e exploração dos fundos marinhos e a então denominada “Área”²² constituída então em patrimônio comum da humanidade. A estratégia americana acabou por concentrar-se em uma certa atribuição de imprecisões de conceitos e jurisdições, o

²¹ C.f. L. A. de A. Castro. Op. Cit. p. 51.

²² C.f. Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Artigo 1º - Termos utilizados e âmbito de aplicação: 3. Para efeitos da presente Convenção: 6. “Área” significa o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional;

que pode ser encontrado no “sistema paralelo” e na aplicação da terminologia “patrimônio comum da humanidade” à Área. Neste sentido, a delegação do Brasil prestou contribuição definitiva no então “paraíso das complexidades interpretativas”²³ como o explanado por Galindo Pohl para expressar a estratégia de alguns países. No § 1º do artigo 58 não ficou claro se na zona econômica exclusiva seguir-se-ia o determinado pela legislação do país costeiro ou a legislação para o alto-mar. O Brasil registrou sua interpretação no sentido de que as disposições do artigo não autorizariam manobras militares de outros Estados nesta zona, em particular as que impliquem uso de armas e explosivos.

Pode-se então dizer, que a construção de um regime jurídico internacional para o mar se deu através de inúmeras Conferências e Convenções Internacionais, regidas pelo princípio do consenso. Textos de Conferências realizadas em âmbitos regionais – Declaração de Santo Domingo e Organização da Unidade Africana – serviram de base para a feitura do projeto da III Convenção para o Direito do Mar, concluída em 1982. É importante ressaltar que o texto final desta Convenção estabeleceu uma Autoridade Internacional para o Fundo do Mar com sede na Jamaica e um Tribunal Internacional para Direito do Mar com sede na Alemanha; e, delineou princípios fundamentais para o Direito do Mar, dentre eles as áreas de soberania e exclusiva jurisdição sobre o mar adjacente à costa, a plataforma continental e o subsolo.

“O interessante e pontual é observar e concluir deste episódio que mesmo após a normatização de regras de forma positivada, o regime continua em franca expansão e institucionalização através do exercício hermenêutico de interpretação de normas.”²⁴

²³ C.f. L. A. de A. Castro. Op. Cit. p. 58.

²⁴ C.f. Felipe Kern Moreira. Op. Cit. p. 124.

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE: das Convenções de Londres de 72/73 à Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar de 82

A preocupação com a poluição do meio ambiente marinho assumiu outra perspectiva a partir da década de 70, quando incidentes marítimos de grande relevância envolvendo principalmente petroleiros, assolaram as costas de países da Europa e dos EUA. Várias Conferências foram convocadas a partir desta década gerando inúmeras regras e normas que visavam aumentar a segurança na navegação e diminuir a poluição do meio ambiente marinho. Dentre elas temos a Convenção de Londres de 72/73 e a Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982.

2.1 Poluição Marinha, Londres 72/73

Foi a partir da década de 70 que as preocupações com o meio ambiente marinho tomaram maior relevância no cenário internacional. De acordo com Eliane M. Octaviano, foi entre as décadas de 60 e 70 que ocorreram diversas catástrofes ecológicas, que provocariam mudanças na consciência humana, no que diz respeito ao meio ambiente marinho²⁵. A partir daí, num curto espaço de tempo, após Estocolmo 72, foram negociadas e concluídas em Londres duas importantes convenções internacionais que se converteram em marcos da prevenção contra a poluição marinha: a Convenção sobre Alijamento²⁶ de 1972 e a Marpol de 1973.

No mesmo ano da Conferência de Estocolmo, meses depois, em 29 de dezembro, foi concluída e aberta à assinatura a Convenção de Londres sobre prevenção da poluição marinha por Alijamento de Resíduos e outras Matérias -

²⁵ C.f. Eliane M. Octaviano. "Direito Marítimo Internacional: proteção do meio ambiente marinho e a Convenção de Montego Bay". In: Revista de Direito Difusos, v. 4, n. 21, p. 2955-2975.

²⁶ Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar – 1982 – art.1º, 5 – (i) qualquer lançamento deliberado no mar de detritos e outras matérias a partir de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções; (ii) qualquer afundamento deliberado no mar de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções.

London Dumping Convention. Negociado na esfera da Organização Consultiva Marítima Internacional (IMCO)²⁷, com sede em Londres, este tratado tem por objetivos gerais controlar a poluição marítima ocasionada pelo alijamento e a incineração deliberada de resíduos – substâncias tóxicas ou potencialmente perigosas – aos mares e oceanos e estimular acordos regionais complementares²⁸.

A Convenção de Londres foi aprovada no Brasil pelo decreto legislativo n. 10, de 31 de março de 1982, publicada no DOU em 1º de abril de 1982 e promulgada pelo Decreto Executivo n. 87.566, de 16 de setembro de 1982, publicado no DOU em 17 de novembro de 1982.

O trauma representado pelo incidente com o navio *Torrey Canyon* em 1967 e os ares persistentes provenientes da Conferência de Estocolmo de 1972, levaram à adoção da Convenção Internacional para Prevenção da Poluição Causada por Navios – Marpol. Essa Convenção, de 2 de novembro de 1973, de acordo com o Embaixador Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva²⁹, é o ato internacional mais importante para a prevenção da poluição proveniente de embarcações.

A Convenção Marpol significou um grande avanço para a comunidade marítima internacional e para o controle da poluição marinha, marco legal a ser usado por décadas pela comunidade internacional e pela indústria naval, como referência, quando o foco e a fonte da poluição são os navios. Pode-se dizer que é uma Convenção de característica estruturante, isto é, além de gerar ou permitir a geração de outros tratados correlatos complementares, é fonte e orientação para os países desenvolverem soluções tecnológicas e estratégias para atender seus comandos³⁰.

2.2 A Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar – 1982

A consolidação do direito do meio ambiente, iniciada em Estocolmo 72, será em muitos aspectos incrementada durante os trabalhos da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, que teve como resultado final a Convenção de Montego Bay 82.

²⁷ IMCO - International Maritime Consultive Organization, em inglês.

²⁸ C.f. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues. "De Estocolmo 72 a Montego Bay 82: o ingresso do meio ambiente na agenda global" In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores). Direito Ambiental Internacional.

²⁹ C.f. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues. "De Estocolmo 72 a Montego Bay 82: o ingresso do meio ambiente na agenda global" In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores). Direito Ambiental Internacional. p. 27-49.

³⁰ C.f. Robson José Calixto, "Incidentes Marítimos – história, Direito Marítimo e Perspectivas num mundo em Reforma da Ordem Internacional." In: Óleo, dor e reação.

Através da Resolução n. 2750 C (XXV) de 17 de dezembro de 1970, da Assembléia das Nações Unidas, foi convocada a 3ª Conferência sobre Direito do Mar.

Iniciada em 1973 e finalizada em 1982, “a Conferência teve uma duração excepcional: quinze anos de trabalhos contínuos, dos quais cinco dedicados a trabalhos preparatórios e nove à elaboração da Convenção (que se estendeu ao longo de onze sessões). Esse período não significou fraqueza ou indecisão, mas, antes, a emergência de causas diferentes e complexas. A primeira delas foi a inexistência de um anteprojeto de convenção; a segunda está relacionada à amplitude e à diversidade sem paralelo dos interesses em jogo; a terceira concerne a técnicas específicas dessas negociações, do ‘package deal’, ao consenso assim como à redação e revisão de textos sucessivos”.³¹

Segundo Robson José Calixto³², a convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi assinada em 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, Jamaica, tendo recebido 119 assinaturas naquela data. A relevância desta Convenção para o direito internacional do meio ambiente repousa sobre os temas da proteção e preservação do meio marinho e da conservação dos recursos vivos do mar, consagrados em vários dos seus artigos.

A Convenção de Montego Bay consagra - segundo a autora Eliane M. Octaviano Martins³³ - regras gerais comuns a todas as formas de poluição marinha, estabelecendo aos Estados as seguintes obrigações:

1. Obrigação geral. Os Estados têm a obrigação de proteger e preservar o meio marinho (art.192).
2. Dever de não transferir danos ou riscos ou de não transformar um tipo de poluição em outro. Ao tomar medidas para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho, os Estados devem agir de modo a não transferir directa ou indirectamente os danos ou riscos de uma zona para outra ou a não transformar um tipo de poluição em outro (art.195).
3. Medidas para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho. 1. Os Estados devem tomar, individual ou conjuntamente, como apropriado, todas as medidas compatíveis com a presente Convenção que sejam necessárias para

³¹ C.f. Vicente Marota Rangel, “A Experiência da Conferência da ONU e a Convenção sobre o Direito do Mar”. In: Questões importantes Referentes ao Mar, p. 17-18.

³² C.f. Robson José Calixto. Incidentes Marítimos – História, Direito Marítimo e Perspectivas num mundo em Reforma da Ordem Internacional.

³³ C.f. Eliane M. Octaviano Martins. Op. Cit.

prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho, qualquer que seja a sua fonte, utilizando para este fim os meios mais viáveis de que disponham e de conformidade com as suas possibilidades, e devem esforçar-se por harmonizar as suas políticas a esse respeito; 2. Os Estados devem tomar todas as medidas necessárias para garantir que as actividades sob sua jurisdição ou controlo se efectuem de modo a não causar prejuízos por poluição a outros Estados e ao seu meio ambiente, e que a poluição causada por incidentes ou actividades sob sua jurisdição ou controlo não se estenda além das áreas onde exerçam direitos de soberania, de conformidade com a presente Convenção; 3. As medidas tomadas, de acordo com a presente parte, devem referir-se a todas as fontes de poluição do meio marinho. Estas medidas devem incluir, *inter alia*, as destinadas a reduzir tanto quanto possível: b) A poluição proveniente de embarcações, em particular medidas para prevenir acidentes e enfrentar situações de emergência, garantir a segurança das operações no mar, prevenir descargas intencionais ou não e regulamentar o projecto, construção, equipamento, funcionamento e tripulação das embarcações; c) A poluição proveniente de instalações e dispositivos utilizados na exploração ou aproveitamento dos recursos naturais do leito do mar e do seu subsolo, em particular medidas para prevenir acidentes e enfrentar situações de emergência, garantir a segurança das operações no mar e regulamentar o projecto, construção, equipamento, funcionamento e tripulação de tais instalações ou dispositivos; d) A poluição proveniente de outras instalações e dispositivos que funcionem no meio marinho em particular medidas para prevenir acidentes e enfrentar situações de emergência, garantir a segurança das operações no mar e regulamentar o projecto, construção, equipamento, funcionamento e tripulação de tais instalações ou dispositivos; 5. As medidas tomadas de conformidade com a presente parte devem incluir as necessárias para proteger e preservar os ecossistemas raros ou frágeis, bem como o habitat de espécies e outras formas de vida marinha em vias de extinção, ameaçadas ou em perigo. (art. 194, 1, 2, 3 e 5).

6. Notificação de danos iminentes ou reais. Quando um Estado tiver conhecimento de casos em que o meio marinho se encontre em perigo iminente de sofrer danos por poluição, ou já os tenha sofrido, deve notificá-lo imediatamente a outros Estados que julgue possam vir a ser afectados por esses danos, bem como às organizações internacionais competentes (art. 198).

7. Planos de emergência contra a poluição. Nos casos mencionados no artigo 198.º, os Estados da zona afectada, na medida das suas possibilidades, e as organizações internacionais competentes devem cooperar tanto quanto possível para eliminar os efeitos da poluição e prevenir ou reduzir ao mínimo os danos. Para tal fim, os Estados devem elaborar e promover em conjunto planos de emergência para enfrentar incidentes de poluição no meio marinho (art.199).

8. Controle sistemático dos riscos de poluição ou efeitos de poluição. 1. Os Estados, directamente ou por intermédio das organizações internacionais competentes, devem procurar, na medida do possível e tomando em consideração os direitos de outros Estados, observar, medir, avaliar e analisar, mediante métodos científicos reconhecidos, os riscos ou efeitos de poluição do meio marinho; 2. Em particular os Estados devem manter sob vigilância os efeitos de quaisquer actividades por eles autorizadas ou a que se dediquem a fim de determinarem se as referidas actividades são susceptíveis de poluir o meio marinho (art. 204).

Segundo descreve Eliane M. Octaviano, a Convenção de Montego Bay também estabelece regras ao exercício das competências estatais, diferenciando competências do Estado costeiro, do Estado da bandeira e, importante inovação, do Estado do porto onde entra um navio estrangeiro, como segue abaixo:

1. Os Estados costeiros são dotados de significativa competência na prevenção, redução e controle da poluição do meio marinho, todavia restritas ao mar territorial e à sua zona econômica exclusiva. A Convenção de Montego Bay estabelece competência genérica dos estados costeiros para tomar quaisquer medidas que possam ser necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de actividades relativas ao fundo marinho sob jurisdição nacional (artigo 208, 2). No que tange às medidas de controle da poluição por embarcações, há que evidenciar dispositivos específicos: artigos 211,1 e 211,6,a & b. A competência legislativa do Estado costeiro é explícita para o mar territorial e para a zona econômica exclusiva. Poderá o Estado costeiro, para fins de execução, adotar relativamente à zona econômica exclusiva, leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações, de conformidade com e em aplicação das regras e normas internacionais geralmente aceitas, estabelecidas por intermédio da organização internacional competente ou de uma conferencia diplomática geral (art. 211, al.5). No exercício da soberania exercida sobre o mar territorial, faculta-se ao Estado costeiro leis e regulamentos, conforme as formas de poluição marinha: a)

poluição proveniente de atividades relativas aos fundos marinho sob jurisdição nacional e proveniente de ilhas artificiais, instalações e estruturas sob a sua jurisdição (artigo 208, 1); b) poluição do meio marinho por embarcações estrangeiras (artigo 211, al. 4)³⁴.

2. Sob a égide da Convenção de Montego Bay, deverão os Estados de bandeira exigir cumprimento de regras internacionais e nacionais estabelecidas em conformidade com a Convenção, independentemente do lugar onde se encontrem (artigo 217,1), impondo ao comandante³⁵ de embarcações que ostentem a sua bandeira ou que estejam registradas no seu território que, quando navegar no mar territorial de um Estado participante dos ajustes relativos aos requisitos especiais referentes à poluição supramencionados, que proceda à informação se a navegação se dirige a um Estado da mesma região que participe em tais ajustes e, em caso afirmativo, deverá o comandante explicitar se a embarcação reúne os requisitos estabelecidos por esse Estado para a admissão nos seus portos. Nos termos do art. 217,2 da Convenção de Montego Bay, insta destacar que os Estados devem, em especial, tomar as medidas apropriadas para assegurar que as embarcações que arvoem a sua bandeira ou estejam registradas no seu território sejam proibidas de navegar enquanto não estejam em condições de se fazer ao mar em cumprimento dos requisitos, das regras e das normas internacionais supramencionadas, incluindo os relativos ao projeto, construção, equipamento e tripulação das embarcações.

3. Os Estados que, a pedido de terceiros ou por iniciativa própria, tenham comprovado que uma embarcação que se encontra num dos seus portos ou num dos seus terminais ao largo da costa viola as regras e normas de navegabilidade das embarcações e ameaça, em conseqüência, causar danos ao meio marinho, devem tomar, sempre que possível, medidas administrativas para impedir que a mesma embarcação navegue. Tais Estados apenas podem autorizar a referida embarcação a prosseguir até o estaleiro de reparação apropriado mais próximo e, eliminadas as causas da infração, permitirão que a embarcação prossiga viagem sem demora (art.219)

Segundo a autora Eliane M. Octaviano, evidencia-se, quanto à responsabilidade internacional, que a Convenção de Montego Bay que os Estados

³⁴ V. artigo 211 de conformidade com a seção 3 da parte II da Convenção de Montego Bay, tais leis e regulamentos não devem dificultar a passagem inofensiva de embarcações estrangeiras.

³⁵ No Brasil, a Lei 9.537/97 (LESTA) assevera: "Artigo 8o. compete ao Comandante: II cumprir e fazer cumprir a bordo os procedimentos para salvaguarda da vida humana, para a preservação do meio ambiente e para a segurança da navegação, da própria embarcação e da carga (...)"

devem zelar pelo cumprimento das suas obrigações internacionais relativas à proteção e preservação do meio marinho. Serão responsáveis de conformidade com o direito internacional, nos termos do artigo 235, 1. Sob tal prisma, os Estados serão responsáveis de conformidade com o direito internacional. Ademais, os Estados devem assegurar através do seu direito interno, meios de recurso que permitam obter uma indenização pronta e adequada ou outra reparação pelos danos resultantes da poluição do meio marinho por pessoas jurídicas, singulares ou coletivas, sob sua jurisdição. A fim de assegurar indenização pronta e adequada por todos os danos resultantes da poluição do meio marinho, os Estados devem cooperar na aplicação do direito internacional vigente e no ulterior desenvolvimento do direito internacional relativo às responsabilidades quanto à avaliação dos danos e à sua indenização e à solução das controvérsias conexas, bem como, se for o caso, na elaboração de critérios e procedimentos para o pagamento de indenização adequada, tais como o seguro obrigatório ou fundos de indenização (art. 235, 2 e 3).

Evidencia-se, quanto à responsabilidade internacional, que a Convenção de Montego Bay que os Estados devem zelar pelo cumprimento das suas obrigações internacionais relativas à protecção e preservação do meio marinho. Serão responsáveis de conformidade com o direito internacional, nos termos do artigo 235, 1.

Sob tal prisma, afirma Eliane M. Octaviano, que os Estados serão responsáveis de conformidade com o direito internacional. Ademais, os Estados devem assegurar através do seu direito interno, meios de recurso que permitam obter uma indenização pronta e adequada ou outra reparação pelos danos resultantes da poluição do meio marinho por pessoas jurídicas, singulares ou coletivas, sob sua jurisdição. A fim de assegurar indenização pronta e adequada por todos os danos resultantes da poluição do meio marinho, os Estados devem cooperar na aplicação do direito internacional vigente e no ulterior desenvolvimento do direito internacional relativo às responsabilidades quanto à avaliação dos danos e à sua indenização e à solução das controvérsias conexas, bem como, se for o caso, na elaboração de critérios e procedimentos para o pagamento de indenização adequada, tais como o seguro obrigatório ou fundos de indenização (art. 235, 2 e 3).

A Convenção Montego Bay, assinada pelo Brasil, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 5 de março de 1984, que a aprovou mediante Decreto

Legislativo n. 5, de 1987. a Convenção entrou em vigor em 1994 e o Decreto n. 1530, de 22 de junho de 1995, promulgou o texto da Convenção no Brasil.³⁶

Se se deve intentar uma conclusão sobre esse período que atravessou a década de 70 e alcançou os albores dos anos 80, ela certamente se dirige ao vislumbre de um processo que, desde então, ultrapassou o ponto de não-retorno: o ingresso definitivo do meio ambiente na agenda global³⁷.

É importante reconhecer que tal processo não se deu apenas por conduto dos Estados Nacionais e das Organizações Intergovernamentais. A ascendência do meio ambiente e o desenvolvimento dos regimes jurídicos ambientais ganharam um novo e forte aliado, cujas ações irão confundir-se com sua própria razão de existir: as organizações não-governamentais (ONGs).³⁸

A consolidação do meio ambiente como tema internacional também provocou o início de um novo diálogo entre cientistas naturais, físicos e sociais e ambientalistas, dadas as características inter e transdisciplinares das questões suscitadas no campo ambiental.³⁹

³⁶ Vicente Marota Rangel. *op.cit.*, p. 199.

³⁷ C.f. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues. *Op. Cit.*

³⁸ C.f. Guido Soares, *As ONGs e o Direito Internacional do Meio Ambiente*, p. 21 e seguintes.

³⁹ C.f. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues, "Ciências do Mar e Ciências do Direito: o desafio da cooperação interdisciplinária para prevenir a poluição do meio ambiente", In: *As águas no Limiar do século XXI*, p. 153.

CAPÍTULO III

INCIDENTES MARÍTIMOS⁴⁰: histórico dos casos e suas consequências normativas

Segundo Eliane M. Octaviano⁴¹, na década de 50 despontaram as primeiras tentativas no sentido de lutar contra a poluição do mar. Entretanto, foi somente a partir de 60 que houveram mudanças significativas na regulamentação internacional sistemática à proteção do meio ambiente marinho.

As décadas de 60 e 70 foram muito importantes para a formação do Direito Internacional do Meio Ambiente devido às grandes catástrofes ocorridas.

É importante salientar acidente historicamente relevante, visto ser considerado a maior maré negra do século. Em 13 de maio de 1967, o petroleiro *Torrey Canyon* encalhou no Canal da Mancha, lançando cem mil toneladas de óleo cru na água, poluindo as costas Francesas, Belgas e Britânicas, numa extensão de dezenas de quilômetros. Nesse contexto, inúmeras convenções se insurgem como resposta às catástrofes ecológicas⁴².

As normativas foram se adaptando ou mesmo dando lugar a outras mais pertinentes, através do tempo em decorrência de novos incidentes envolvendo petroleiros, e das novas dificuldades apresentadas, com vistas a minimizar os danos ambientais e econômico-financeiros das regiões afetadas, bem como, a criação de uma normatização que permitisse a punição dos devidos responsáveis pelo dano e conseqüente indenização dos prejudicados.

Para isso, foi preciso que os países atuassem de forma conjunta na construção e consolidação de um Regime Jurídico Internacional para o Mar, que pudesse atuar em conformidade com a necessidade destes e de suas atividades econômico-marítimas, e que fosse capaz de se adaptar às mudanças impostas pelos acontecimentos ocorridos através do tempo.

⁴⁰ Para ver o mapa com a localização dos Incidentes Marítimos estudados neste trabalho, ver anexo II.

⁴¹ C.f. Eliane M. Octaviano. "Direito Marítimo Internacional: proteção do meio ambiente marinho e a Convenção de Montego Bay". In: Revista de Direito Difusos, v. 4, n. 21, p. 2955-2975.

⁴² C.f. Eliane M. Octaviano. Op. Cit.

3.1 Torrey Canyon 1967

No mundo dos superpetroleiros, o incidente ocorrido com o navio *Torrey Canyon* de bandeira liberiana, surge como um vulto sombrio, inquietante e ameaçador no mundo⁴³. No ano de 1967, o navio *Torrey Canyon* parte do Kwait carregando 117.000 a 120.000 toneladas de óleo cru, e, atinge os perigosos arrecifes Seven Stones a oeste do Canal da Mancha, nas proximidades de Land's End e Scily Isles, Inglaterra, abrindo um buraco no fundo do seu casco e derramando sua carga.

A mancha de óleo se espalhou atingindo o sul da Inglaterra e o noroeste da França, dizimando milhares de aves⁴⁴, peixes e moluscos. A indústria do turismo desses dois países, sobretudo a dos ingleses sofreram enormes perdas já que, aproximadamente 30 Km de suas praias haviam sido atingidas, enquanto os franceses tiveram um pouco mais de tempo para responder ao incidente, enfrentando-o de forma diferente dos seus vizinhos.

Em torno de 35.000 toneladas de dispersantes químicos foram usados de forma incorreta e fora das chamadas “janelas da oportunidade”, prejudicando mais ao meio ambiente do que fizera a própria mancha de óleo. O despreparo para aquele tipo de cenário, em termos de contenção, de limpeza ambiental e de reabilitação da vida selvagem, ficou evidente. Ademais, julgou-se mais importante salvar o navio do que controlar o vazamento e o espalhamento da mancha⁴⁵.

O navio se partiu, devido às condições de mar e às tentativas de seu desenganche.

O incidente do navio *Torrey Canyon* e suas conseqüências levaram a IMCO – International Maritime Consultive Organization - a estabelecer um Comitê Legal *ad hoc* para apoiar as discussões sobre a responsabilidade por danos causados por poluição por óleo, sobre a base para determinação da responsabilidade e sobre o nível necessário de compensação financeira, inclusive quando do envolvimento de uma terceira parte que não seja um navio, mas um Estado Costeiro. Sob essas perspectivas o incidente acabaria por dar origem a quatro esquemas ou regimes de

⁴³ C.f. Robson José Calixto. Incidentes Marítimos – História, Direito Marítimo e Perspectivas num mundo em Reforma da Ordem Internacional.

⁴⁴ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit. Estimam-se em mais de 25.000 aves oleadas.

⁴⁵ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

compensação financeira para cobertura dos danos e dos custos geralmente inerentes a um incidente por óleo persistente⁴⁶.

Uma conferência foi convocada para a cidade de Bruxelas, na Bélgica, em novembro de 1969, para adoção da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por poluição por Óleo, que ficaria conhecida por CLC/69⁴⁷, que procurou fixar as regras que deveriam valer, internacionalmente, sobre a responsabilidade do proprietário do navio⁴⁸, sobre a constituição de fundo relativo à sua responsabilidade, sobre apresentação de reclamações e compensação correlatas a derramamento de óleo de navios.

Os resultados da Conferência de Bruxelas e o próprio texto da CLC/69 não agradaram a todos os delegados presentes, que achavam que os limites de responsabilidade fixados eram muito baixos, reconhecendo ainda, problemas com relação ao regime de compensação definido. A Convenção não disponibilizava para todos os casos meios necessários para plena compensação das vítimas dos danos do incidente, como por derramamento relacionado ao tanque de combustível ou de lastro, implicando em carga financeira adicional para os proprietários dos navios. Fazia-se necessário, portanto, um sistema suplementar de compensação e indenização ao que fora definido na CLC/69.

Uma segunda Conferência de Bruxelas foi organizada para o período de 29 de novembro a 18 de dezembro de 1971, com base nas sugestões do Comitê Legal da Organização, e tendo como presidente do Comitê de Credenciais um brasileiro: G. E. do Nascimento e Silva. Na ocasião adotou-se a Convenção Internacional para o Estabelecimento de um Fundo Internacional para Compensação por Poluição por Óleo – Fund/71⁴⁹ - Convenção do Fundo. Os delegados da Conferência tomaram por base as contribuições dos transportadores e importadores de óleo para fixação do fundo.

Os outros dois regimes de compensação financeira, mas de caráter privado e voluntário criados após o incidente com o Torrey Canyon, foram o Tovalop⁵⁰ e o Cristal⁵¹.

⁴⁶ Óleo Persistente: “petróleo bruto, óleo combustível, óleo diesel pesado, óleo lubrificante e óleo de baleia, quer transportado a bordo de um navio como carga ou nos tanques de um navio, quer nos tanques de combustível desse navio” (DOU 1977).

⁴⁷ A CLC/69 entrou em vigor em 19 de junho de 1975.

⁴⁸ “Proprietário” significa, para essa Convenção, a pessoa ou pessoas registradas como proprietário do navio, ou em falta de matrícula, a pessoa ou pessoas que têm o navio por propriedade, todavia, nos casos de um navio de propriedade de um Estado e operado por uma companhia que, nesse Estado, é registrada como operadora do navio, o termo proprietário designa essa (DOU, 1977).

⁴⁹ A Fund/71 entrou em vigor em 16 de outubro de 1978 e cessou de vigorar em 24 de maio de 2002.

⁵⁰ Tovalop: “Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution”.

O Tovalop era um acordo voluntário, independente, estabelecido pelos proprietários de petroleiro e seus afretadores a casco nu⁵², que entrou em vigor em 6 de outubro de 1969, para compensações por danos físicos de poluição e custos de limpeza, a uma terceira parte, como consequência de um derramamento/vazamento de óleo persistente, quer como carga quer como combustível, de qualquer navio petroleiro associado ao referido acordo. No Tovalop também eram cobertos os custos da remoção da ameaça de danos por poluição, mesmo que nenhum derramamento ocorresse de fato.

Nesse regime não era necessário demonstrar que o armador tinha culpa no derramamento, existindo, entretanto, condicionantes, isto é, a responsabilidade não estar caracterizada no regime da CLC, inclusive com a aplicação de suas isenções (atos de guerra, casos fortuitos, etc), e não haver a caracterização de negligência ou omissão da terceira parte que tenha influenciado o incidente, restringindo o direito à compensação. Um reclamante que utilizasse os benefícios do Tovalop deveria desistir de ações sob a lei local (corte internacional).

O Cristal destinava a complementar o Tovalop, caso a compensação adequada não fosse obtida sob a Fund/71, sendo que qualquer companhia de petróleo ou suas afiliadas, envolvidas na produção, refino, marketing, negócios, ou que recebe óleo a granel para seu próprio consumo ou uso, podiam fazer parte desse acordo/contrato. A quantia total de óleo cru/combustível, influenciava diretamente a contribuição de cada signatário para o Cristal, mesmo que na forma de rateio.

O Cristal começou a ser aplicado em 1971 e, inicialmente, exigia que o petroleiro, do qual o derramamento fosse originário, fizesse parte do Tovalop e, ainda, que tal derramamento ocorresse sob circunstâncias que teria resultado em responsabilidade, estando a CLC em vigor quando da ocasião do incidente. Ademais, o óleo carregado pelo navio deveria pertencer a uma Parte do Cristal.

Desse modo, *“enquanto a aplicação do Tovalop era estritamente limitada a incidentes onde nenhuma responsabilidade fosse imposta sob os termos da CLC (para evitar duplicação de limites e coberturas similares), o suplemento do Tovalop e o Cristal foram estabelecidos para aplicação em qualquer parte do mundo sempre*

⁵¹ Cristal: “Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution”.

⁵² Nesse caso pode-se utilizar a palavra Armador para o proprietário, inclusive o proprietário registrado, o afretador a casco nu, o administrador e o operador do navio. Assim, “armador é a pessoa física ou jurídica que, em seu nome ou sob sua responsabilidade, apresta a embarcação para a sua utilização, pondo-a ou retirando-a da navegação por sua conta” (Diretoria de Portos e Costas – DPC, Regulamento para o Tráfego Marítimo).

que um petroleiro estivesse carregando uma carga pertencente a uma Parte do Cristal".⁵³

O acordo do Tovalop expirou em 20 de fevereiro de 1997 como resultado da adoção dos Protocolos de 1992 à CLC/69 e à Fund/71⁵⁴, que prescindiam da ratificação dos EUA para sua entrada em vigor. Os objetivos dos Protocolos a essas duas convenções, que ficaram conhecidas como Convenção de Responsabilidade Civil de 1992 e Convenção do Fundo de 1992 (suplementar à primeira), eram modificar os requisitos para sua entrada em vigor e para os países tornarem-se seus contratantes, facilitando tal processo, e, ainda, harmonizar e atualizar o escopo de suas aplicações e coberturas aumentando os valores das compensações.

Uma nova definição de dano por poluição foi adotada⁵⁵, retendo o palavreado básico do conceito inicialmente expresso, com a adição de que os custos incorridos pelas medidas adotadas para recuperação ambiental (inclusive possíveis ameaças), também fazem parte dos danos decorrentes da poluição, sob o ponto de vista de compensação financeira, embora os danos causados por óleos não persistentes não estejam cobertos pela CLC/92.

As modificações introduzidas na Fund/71 pelo Protocolo de 1992 possibilitaram a constituição de um fundo, o Fundo Internacional de Compensação à Poluição por Óleo, de 1992, que ficou conhecido como Fund/92 ou Fundo IOPC⁵⁶, em que o proprietário do navio não é mais indenizável por ele em vista da carga financeira imposta pela CLC/69.

Tais modificações também permitiram a unificação da administração dos fundos de 1971 e de 1992, a qual é realizada por uma organização intergovernamental com representantes de todos os Estados-Membros, tendo sua sede em Londres, Reino Unido.

O Fundo IOPC visa compensar empresas particulares, organizações públicas ou privadas, autoridades locais ou Estados que sofreram danos por poluição proveniente de navio de um Estado-Parte da Fund/71 ou da Fund/92 e que não

⁵³ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁵⁴ Os dois Protocolos foram adotados em 27 de novembro de 1992 e entram em vigor em 30 de maio de 1996.

⁵⁵ A definição de dano por poluição passou de "perda ou dano, causadas fora do navio transportador de óleo, por contaminação resultante de um derrame ou descarga de óleo do navio onde quer que possa ocorrer esse derrame ou descarga, e inclui o custo das despesas com medidas preventivas" (DOU, 1977) para "perda ou danos causados fora do navio por contaminação resultante do escape ou descarga de óleo de navio, aonde tal escape ou descarga possa ocorrer, contanto da compensação pela deterioração do meio ambiente além das perdas do proveito de tal deterioração deverá estar limitada aos custos de medidas razoáveis de restauração realmente comprometidas ou a serem comprometidas" (IMO, 1998-b).

⁵⁶ 1992 International oil Pollution Compensation Fund.

receberam plena compensação no âmbito da Convenção de Responsabilidade Civil, conforme pertinente.

Não existe compensação pelo Fundo IOPC, *inter alia*, para um dano que ocorreu num Estado que não faz parte da Fund/92, para um dano decorrente de um ato de guerra, de hostilidade, de insurreição ou, ainda, se não existirem provas de que o navio ou navios envolvido(s) no incidente está(ão) coberto(s) pelas Convenções correlatas. Portanto, a reclamação deve atender as disposições dessas Convenções, no que se refere às suas definições e às medidas de prevenção adotadas⁵⁷.

Os reclamantes que apresentarem pedido de compensação ao Fundo IOPC deverão abrir mão de ações no âmbito da justiça nacional, procedimento similar ao Tovalop. A reclamação deve ser submetida tão logo possível ou até três anos da data do dano ocorrido. Será também aceita notificação formal de uma corte nacional contra o proprietário do navio ou seu segurador. Não serão aceitas reivindicações em curso na justiça nacional após seis anos da data do incidente. O segurador é geralmente uma Associação de Proteção e Indenização (P & I Club), que cobre um terço da responsabilidade do proprietário do navio.

Deve ser ressaltado que esse Fundo não cobre os custos relativos à compensação do dano ambiental ocorrido, exceto se tal dano puder ser economicamente valorado. Daí, *inter alia*, a importância de um país que é visitado por petroleiros de membros do Fundo realize inventários ambientais, mantenha pleno acompanhamento das transformações que ocorrem em suas águas jurisdicionais e faça estudos de valoração econômica de recursos em perigo no caso de incidentes de poluição por óleo, pois isso pode ser um diferencial de grande importância na obtenção das devidas compensações de forma mais rápida, sem passar e depender da morosidade das cortes nacionais.

Como nem as Convenções de 1969 e 1971 nem as de 1992 se aplicam a derramamentos de óleo do Bunker (bunker oil)⁵⁸ de navios que não sejam petroleiros, foi adotada a Convenção Internacional sobre Responsabilidade para Danos de Poluição por Óleo de Bunker (Convenção Bunker), em 23 de março de

⁵⁷ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁵⁸ Bunker Oil para essa Convenção, significa, qualquer forma de hidrocarboneto mineral, inclusive óleo lubrificante, utilizado ou destinado para utilização na operação ou propulsão do navio e quaisquer resíduos do mesmo óleo. Óleo do bunker é o óleo combustível marítimo.

2001, para responder às compensações relativas aos incidentes com derramamento do óleo do bunker, completando a lacuna que existia nesse tipo de sistema.

3.2 Argo Merchant 1976

Apesar de sua importância, a Marpol e seus dois primeiros e legalmente vinculantes anexos⁵⁹ tiveram muitas dificuldades para entrada em vigor, já que até 1976 apenas três países haviam se tornado seus signatários. Esse cenário seria induzido a uma mudança a partir do dia 15 de dezembro de 1976, quando o navio-tanque liberiano *Argo Merchant* com 195,50 m de comprimento, que havia surgido como *Arcturus* e havia mudado de nome três vezes por ter se envolvido numa série de incidentes com vítimas nos anos de 1964 a 1973, encalha, sob péssimas condições de mar, a 53 Km a sudoeste da ilha de Nantucket, Massachussets, Estados Unidos, com aproximadamente 28.000 toneladas de óleo, sendo 80% combustível pesado n. 6 e o restante, 20%, óleo combustível para pequenas embarcações⁶⁰.

O comandante do navio solicitou permissão para alijar⁶¹ a carga, de forma a controlar o calado e reflutuar a embarcação, o que lhe foi negado⁶². Tentativas de reflutuar o *Argo Merchant*, usando bombas de emergência, não obtiveram sucesso. O tempo piorou e a tripulação de 38 pessoas foi resgatada no dia seguinte, mas o óleo não pôde ser descarregado porque o navio estava em águas rasas e devido às péssimas condições atmosféricas. Dias depois o navio partiu-se em dois, derramando sua carga e ameaçando a linha de costa, os *resorts* e as praias de Nantucket, os quais por sorte foram poupados pelos ventos e correntes que direcionaram as manchas e os filmes de óleo para ao largo⁶³.

Áreas pesqueiras economicamente importantes do banco de George não tiveram tanta sorte assim; aves marinhas ficaram oleadas, peixes bentônicos e populações invertebradas foram impactados. Técnicas de queima *in situ* foram tentadas pela Guarda Costeira americana em duas ocasiões, porém também falharam. O incidente foi motivo de farto noticiário na mídia americana, o que

⁵⁹ Respectivamente: Regras para Prevenção da Poluição por Óleo (Anexo I) e Regras para o Controle da Poluição por Substâncias Líquidas Nocivas a Granel (Anexo II).

⁶⁰ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁶¹ Ver "alijamento" p. 5

⁶² O relato do incidente com o navio Argo Merchant apresentado foi baseado em NOAA (1992), Paine (1997) e White & Baker (1998).

⁶³ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

provocou críticas à atuação da Guarda Costeira e pressões sobre o Senado americano.

As pressões da opinião pública levaram o governo dos EUA em duas ocasiões a solicitar ao Conselho da IMO, em maio de 1977, examinar regulações adicionais para ampliar a segurança nos petroleiros. O Conselho, então, convocou para fevereiro do ano seguinte a “Conferência sobre Segurança de Petroleiros e Prevenção da Poluição”, o que redundaria num Protocolo que modificaria substancialmente a Convenção no que se refere aos projetos dos futuros petroleiros, à quantidade de óleo a ser transportado como carga, à segregação dos tanques de lastro, aos sistemas de lavagem de óleo cru e, ainda, quanto aos mecanismos da sua entrada em vigor. A partir de então a Convenção passou a ser conhecida como Marpol 73/78. Um mês depois da adoção do Protocolo modificador da Marpol, em 17 de fevereiro de 1978, ocorreria um dos piores incidentes de poluição por óleo e ecológicos da História: *Amoco Cádiz*⁶⁴.

3.3 Amoco Cadiz 1978

Onze anos depois do incidente com *Torrey Canyon*, no dia 16 de março de 1978, o navio-tanque *Amoco Cadiz* de bandeira liberiana, com 334 m, construído pelos espanhóis (Astilleros Españoles)⁶⁵, encalha em Portsall, ao norte da Bretanha, França, carregando 120.000 toneladas de óleo árabe leve e 100.000 toneladas de óleo iraniano, além do óleo do *bunker* do tipo C.

Após ser constatado problemas no comando das marchas⁶⁶, o navio estando à deriva, toca os bancos de Portsall Rocks, na costa da França, partindo-se em dois e derramando sua carga. As manchas de óleo se espalhariam ao longo de mais de 30 Km da costa, afetando importantes áreas turísticas e de lazer, nichos pesqueiros e áreas de maricultura (ostras, lagostas, algas utilizadas em produtos químicos e cosméticos, peixes de mar aberto), que existiam ao longo da região de Brest⁶⁷.

As tentativas de salvamento se mostraram infrutíferas devido às condições de mar. O que também restringia as operações de alívio da carga por bombeamento

⁶⁴ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁶⁵ Astillero españoles - considerado o estado-da-arte da engenharia naval.

⁶⁶ Posteriormente se verificou que a falta de manutenção foi um dos fatores que catalisou o evento, levando ao encalhe do navio.

⁶⁷ Anos seriam necessários para que se modificasse a opinião pública sobre a qualidade dos frutos do mar, praias e opções de lazer afetados. Além disso, estima-se que mais de 25.000 pássaros tenham ficado oleados.

para outro petroleiro. Foram utilizadas 3.000 toneladas de dispersantes químicos, mas de forma restrita e não muito criteriosa. O início da operação de limpeza demorou muito, por indecisões e por falta de coordenação entre as autoridades francesas, na verdade, não havia ainda um estado de preparação e resposta para um incidente daquelas dimensões. As soluções tecnológicas mais modernas e mais caras foram as menos efetivas. Aventou-se queima *in situ*, contudo não foi aplicada pelo temor de que a criação de pluma de fumaça e a geração de resíduos da queima pudessem atingir o continente e prejudicar a agricultura e as pessoas. Cerca de 10.000 homens do exército francês foram deslocados para auxiliar na limpeza das praias atingidas por manchas de óleo.⁶⁸

No dia 28 de março o petroleiro se partiu em três pedaços, já que as condições de mar eram ruins e as ondas de tempestade insistiam em atingi-lo com tenacidade. Então a marinha francesa decidiu afundar os destroços remanescentes do *Amoco Cadiz*, com cargas de profundidade.

Segundo Robson Calixto, algumas evidências se tornaram ululantes com o incidente do *Amoco Cadiz*:

- um Plano Nacional de Contingência não seria suficiente se o seu acionamento dependesse de decisões tomadas entre o comandante do navio e os executivos do outro lado do mundo, cuja preocupação principal era a redução de custos com a operação de salvamento;
- as tecnologias de detecção de manchas de óleo desenvolvidas até então não eram suficientes ou completamente adequadas;
- a coordenação das entidades administrativas locais era de fundamental importância na operação de resposta;
- o planejamento e as operações de resposta eram funções dos cenários incidentais;
- os navios mercantes precisavam de medidas de segurança, tendo como foco o treinamento das tripulações, as condições de navegação do navio (manutenção e disponibilidade de equipamento) e a robustez de seu casco;
- a Marpol urgia entrar em vigor.

E a Marpol entrou em vigor em 1983. Contudo, a guinada definitiva no fortalecimento e consolidação dessa Convenção, se deu com o incidente do *Exxon*

⁶⁸ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit. A remoção de óleo as penas das aves não obteve muito sucesso porque nessa época ainda não haviam sido desenvolvidos métodos e tecnologias adequadas para esse tipo de operação.

Valdez nos Estados Unidos, dos seus piores desastres ecológicos sofridos por esse país, que viria a levar a uma mudança radical e definitiva em sua atitude perante a segurança ambiental.

3.4 Exxon Valdez 1989

O navio-tanque *Exxon Valdez* de aproximadamente 300 metros de comprimento, um dos mais modernos do mundo, foi entregue à Companhia Esso atendendo aos padrões estabelecidos pela Convenção Marpol: tanques de lastro em locais de maior proteção; distribuição dos tanques de carga ao longo do comprimento máximo; estabilidade em situação de dano. No entanto, foi construído com casco singelo, já que a Guarda Costeira havia sido convencida, desde 1977, que a ampliação das medidas de segurança na área de Valdez, como a exigência de casco duplo, não se fazia necessária⁶⁹.

O sistema de Oleodutos Trans-alaska movimenta, com 1.500km, 20% da produção doméstica de óleo dos Estados Unidos, e a Companhia de Serviços Alyeska, um consórcio formado por oito empresas de petróleo, tem a responsabilidade de gerenciar esse sistema, que liga os campos de óleo e gás do talude norte, na Baía de Prudhoe, ao terminal marítimo da cidade de Valdez, ao sul.

O Estreito de Prince William situa-se numa área de glaciações, por isso sua linha de costa é fortemente recortada por fiordes⁷⁰ e pequenas baías. Prince William é o lar de lontras, focas, leões marinhos, orcas, baleias minke e baleias jubarte; algumas ameaçadas de extinção. Menos de 10.000 pessoas vivem nas cidades de Whittier, Valdez e Cordova e duas vilas de nativos esquimós, todas sem qualquer tipo de conexão por estrada⁷¹.

Em 12 anos de transporte de óleo naquela região somente alguns desastres de menor importância e pequenos incidentes ocorreram, apesar de certa frequência.

No dia 28 de março de 1989, o *Exxon Valdez* carregando 190.000 toneladas de óleo cru, chocou-se com as pontas de pedra de Bligh, rasgando o casco do petroleiro, na Baía de Prudhoe. A partir daí começaram as tentativas desesperadas e infrutíferas do comandante para desencalhar o navio, a despeito das

⁶⁹ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁷⁰ Golfo estreito e profundo, entre montanhas altas.

⁷¹ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

recomendações da Guarda Costeira, pois isso poderia aumentar os danos causados no navio, possibilitando que uma maior quantidade de óleo vazasse dos oito tanques de carga perfurados. Dois tanques de lastro também haviam sido atingidos.

A Alyeska tentou agir rápido, só que anos sem um incidente de impacto significativo haviam embotado as equipes de emergência. Ademais, os equipamentos de recolhimento e contenção de óleo não estavam devidamente preparados para serem utilizados numa ação rápida, como era exigido naquele tipo de situação, nem o plano de emergência para o terminal de Valdez fora dimensionado para contenção de um derramamento de óleo de tamanha grandeza. Muito tempo foi gasto para implementar a logística crucial à operação de resposta, de forma coordenada, rápida, com pessoas treinadas, em número suficiente e sob um comando unificado, com equipamentos suficientes e específicos, e embarcações e aeronaves de apoio⁷².

O óleo remanescente do *Exxon Valdez* foi retirado na primeira semana de abril de 1989 pelo *Exxon Baton Rouge*. A operação de limpeza durou até meados de 1991. O incidente, devido a sua grandeza, se tornou um estudo de caso e um campo de testes para diversas pesquisas que serviriam como referencial ou mesmo aprendizado para similaridades futuras. (...) Um dos grandes problemas a serem solucionados na ocasião foi o que fazer com resíduos gerados e espalhados para todos os lados, muitos em sacos plásticos. Ao todo foram recolhidas 25.000 toneladas de resíduos sólidos em seis meses (Harrison, 1991).

Apesar da instalação de centros de reabilitação da vida selvagem, estima-se que 350 à 3.090 aves (patos, águias, úria e/ou *Cepphus*, etc.), 3.500 à 5.500 lontras e 200 focas morreram devido ao incidente (Noaa, 1992). O óleo também atingiu a maior área de reprodução de salmão do mundo⁷³, afora reservatórios de estoque de outros peixes, ostras, camarões e caranguejos.

As conseqüências deixadas pelo incidente com o *Exxon Valdez* deixou marcas profundas na região, o que levou os pescadores a fazerem um bloqueio no estreito de Valdez por três dias reivindicando que fossem feitas pesquisas científicas

⁷² C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁷³ Nos anos de 1992 e 1993 os estoques de salmão rosa entraram em colapso devido à exposição dos ovos aos hidrocarbonetos aromáticos do óleo dissolvido do *Exxon Valdez*. Efeito similar ocorreu com o arenque da região, pois o óleo matou ou deformou mais de 90% das larvas próximas às praias atingidas pelo derramamento, sendo que na estação seguinte, quando os arenques adultos voltaram para depositar seus ovos não produziram rebentos de sucesso larval, o que viria levar à suspeita de uma esterilidade funcional (Ott, 1999), ocorreu, também uma correspondente redução de peixes, pássaros e mamíferos marinhos que tinham no arenque sua principal dieta e fonte de gordura e calorias imprescindíveis para sua sobrevivência. Só a partir de 1996 é que a população do arenque retomou seu crescimento.

e exigindo resposta plausíveis acerca da real situação. (...) Certo é que o *Exxon Valdez* provocou mudanças no sistema legal americano com relação às exigências do transporte por navio e contingências para derramamento de óleo.

Na esteira e nas conseqüências do *Exxon Valdez* é que foi decretada, a 18 de agosto de 1990, a *Oil Pollution Act of 1990*, ou Lei n. 101 – 380, que ficou mais conhecida como OPA 90, destinada a fortalecer a base legal americana associada com a prevenção, resposta e pagamento pelos custos dos derramamentos de óleo, enfatizando exigências para seu transporte por navio, armazenamento e manuseio em instalações próprias e, ainda, redirecionando a política de envolvimento dos EUA na elaboração e consolidação de tratados marítimos internacionais⁷⁴.

A OPA 90 foi estabelecida como uma emenda ao *Clean Water Act (CWA)*, de 1972, com o intuito de reduzir o número de incidentes de poluição por óleo e aperfeiçoar a estrutura do Estado para responder aos derramamentos. Sob esta lei os operadores ou proprietários⁷⁵ são obrigados a desenvolver e implantar planos de emergência individuais para suas instalações⁷⁶, de forma a atender, a descarga⁷⁷ de pior cenário, ou seja, a maior descarga possível numa via navegável. Ao Órgão Federal do Meio Ambiente⁷⁸ foi atribuída a autoridade sob instalações não-relacionadas com transporte, inclusive instalações de perfurações e exploração em terra e *offshore*. À Guarda Costeira e ao Departamento de Transportes foram atribuídas as autoridades sobre dutos, terminais e petroleiros⁷⁹.

A OPA 90 estabeleceu um fundo fiduciário resultado de uma taxa de 5 cents por barril sobre o óleo cru importado e doméstico e produtos de óleo cru (principal fonte de recursos para fundo até 1994, quando foi suspensa, após atingir um volume tal que considerou-se suficiente para atendimento para qualquer descarga de pior cenário). Outras fontes de recurso são os juros decorrentes de investimentos dos ativos do próprio fundo; multas e pagamentos pelos poluidores por custos decorrentes do derramamento de óleo; transferência de outros fundos. A OPA foi

⁷⁴ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁷⁵ Proprietário ou Operador – significa no caso de um navio, qualquer pessoa possuindo, operando, ou afretando por arrendamento, o navio, e no caso de uma instalação em terra, e uma instalação offshore e qualquer pessoa possuindo ou operando tais instalações em terra offshore, e no caso de uma instalação offshore abandonada, a pessoa que possuiu ou operou tal instalação imediatamente antes do abandono.

⁷⁶ Instalação – qualquer estrutura, grupo de estruturas, equipamentos, ou dispositivo (diferente de navio), que é usado para um ou mais dos seguintes propósitos: explorar, perfurar, produzir, armazenar, manusear, transferir, processar, ou transportar óleo. Esses termos incluem qualquer veículo motorizado, equipamentos de transportes de uma dada empresa, dutos usados para um ou mais desses propósitos.

⁷⁷ Descarga – qualquer emissão (diferente da infiltração natural), internacional ou não internacional, e inclui, mais não é limitada a, derramamento, vazamento, vertimento, esvaziamento, ou alijamento.

⁷⁸ EPA – Environmental Protection Agency, ou seja, Agência de Proteção Ambiental Norteamericana.

⁷⁹ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

uma das responsáveis pelo princípio do poluidor-pagador, pois define ao caracterizar a responsabilidade, o poluidor como responsável pelo pagamento de compensações por todos os danos causados, o que se distingue de multa, que é adicional e tem caráter de sanção.

A OPA 90 estabeleceu, também, uma série de requerimentos para que os navios-tanque utilizem casco duplo e operem nas águas navegáveis ou na zona econômica exclusiva⁸⁰ dos EUA. Entretanto, apesar da determinação da OPA 90 de que os petroleiros de casco singelo fossem revertidos a casco duplo ou, começando em 1995, fossem retirados de operação pelo ano 2015, nenhum navio de casco duplo foi incorporado no transporte de óleo pelas águas do Alaska até junho de 1999, dez anos depois do *Exxon Valdez*.

A aposentadoria antecipada de navios-tanque de casco singelo e a adoção de casco duplo para todos os navios-tanque da frota mundial, visando compatibilizar o sistema internacional a partir das diretrizes da OPA 90, foi motivo de intensas discussões no âmbito da IMO, quase dez anos depois do *Exxon Valdez*. E tudo isso ocorreria em função de um novo incidente, mais uma vez, na costa da França, com gravíssimas conseqüências para o meio ambiente e com impactos socioeconômicos de enorme magnitude para aquele país. Trata-se do incidente de poluição por óleo com o petroleiro *Erika*.

3.5 Erika 1990

O navio-tanque *Erika*, de 24 anos de idade, de casco singelo e bandeira de Malta, construído no Japão, carregando 31.000 toneladas de óleo combustível pesado n.2, em rota de Dunkirk (França) e a seguir para Livorno (Itália), começou a inclinar no dia 11 de dezembro de 1999, partindo-se em dois na Baía de Viscaya, a 83 Km da costa da França, no dia seguinte.

As primeiras manchas alcançaram a costa rapidamente, ao sul de Finisterre. Devido as condições ruins do tempo, a poluição oleosa foi espalhada e lançada para além da faixa de preamar⁸¹ alcançando o topo das falésias⁸² a dez metros de altura.

⁸⁰ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – 1982 – art. 55 – Zona econômica exclusiva – “A zona econômica exclusiva é uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente, sujeita ao regime jurídico segundo o qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos pelas disposições da presente Convenção.”

⁸¹ Preamar – maré alta.

⁸² Falésias – nome comum a terras ou rochas altas e íngremes, à beira-mar, resultantes da erosão marinha.

O grosso da poluição atingiu a ilha de Groix, tendo suas praias cobertas por uma camada de 5 a 30 cm de espessura de óleo⁸³.

O óleo derramado atingiu 400Km da costa da Bretanha, inclusive afetando oito Áreas de Proteção Especiais definidas sob a Diretiva Européia sobre pássaros. O impacto sobre a avifauna, além da pesca e do turismo, foi devastador, já que 61.247 pássaros foram encontrados oleados, dos quais mais de 80% mortos (FOE, 2000).

O *Erika*⁸⁴ estava afretado pela Companhia TotalFina⁸⁵, uma das gigantes do setor petrolífero⁸⁶, que também era a proprietária da sua carga. Depois de muita pressão da opinião pública e política, a empresa se comprometeu a apoiar a recuperação da carga restante do *Erika*, e destinar dinheiro para limpeza e restabelecimento do equilíbrio ecológico e do turismo.

O incidente com o *Erika* seria a gota d'água para que a União Européia pressionasse a IMO para alteração da regra 13 G da Marpol. Contabilizando essa convenção com a OPA 90, sendo até mais rígida, implicando na retirada de serviço de todos os navios-tanques de casco singelo da frota mundial até o ano de 2010.

Foi instaurado o Comitê de Proteção do Ambiente Marinho - MEPC, que em sua 46ª sessão⁸⁷, chegou ao acordo que atendia razoavelmente a todas as partes envolvidas.

3.6 Prestige 2002

O navio-tanque *Prestige*, pertencente a uma companhia liberiana, após avaria no casco, partiu-se em dois e afundou, ao largo da costa da Espanha nas proximidades da Galícia, carregando ao redor de 77.000 toneladas de óleo combustível como carga, no ano de 2002. O incidente, muito semelhante ao do *Erika*, causou consternação na Península Ibérica e na França, salientando, o despreparo nacional e regional para lidar com tal tipo de evento.

⁸³ C.f. Robson José Calixto. Op. Cit.

⁸⁴ De sua construção em 1975, até o seu afundamento em 1999, o *Erika* teve outros sete nomes, quatro países de registro e passou por vistoria de quatro Sociedades Classificadoras, todas fundadas ao longo do século XIX.

⁸⁵ Outras companhias já haviam recusado afretar o navio por questões de segurança, porém a TotalFina não se prendeu a essa perspectiva.

⁸⁶ Segundo FOE (2000), a Total Fina é a quinta maior companhia integrada de óleo e gás do mundo e a Terceira da Europa, possuindo 95% da Elf Aquitaine após o processo de associação.

⁸⁷ Para maiores detalhes ver MPEC.95 no anexo III.

Os sites especializados noticiavam que as autoridades espanholas haviam estimado em 950 milhões de euros os gastos com a remoção de óleo e com a limpeza ambiental necessária.

Após o incidente com o *Erika* a União Européia decidiu criar a Agência de Segurança Marítima – Emsa⁸⁸, mas somente após os eventos de Galícia é que se acelerou a sua implantação. Já se esperava que a União Européia procurasse tomar medidas unilaterais para restringir a entrada de navios de casco singelo com idades superiores à 15 anos, como é o caso do *Prestige*⁸⁹, contudo, foi o próprio governo espanhol que tomou a iniciativa de proibir a entrada de navio-tanque de casco singelo em seus portos, terminais e fundeadouros respaldado pelo decreto real n. 9. A medida unilateral da Espanha abre um precedente muito interessante na IMO, uma brecha que pode transformar num grande rombo no casco da Organização.

O Conselho da UE apresentou à IMO em 2003, proposta para nova revisão da Marpol 73/78, tendo em vista a decisão definitiva européia para banimento dos navios de casco singelo a partir de 1º de julho de 2005. Isto só seria resolvido durante a 50ª sessão do MEPC, sobre a regra 13G revisada, a aposentadoria de navios petroleiros (navio-tanque) da categoria 1, isto é, pré Marpol, e antecipada de 2007 para 2005; as categorias 2 e 3 se 2015 para 2010⁹⁰.

A revisão da regra 13 G tornou o Cas aplicável a todos petroleiros de casco singelo de 15 anos ou mais velho. As alterações na regra demandaram também aperfeiçoamento no esquema (no Cas).

Pode-se concluir que, os incidentes marítimos que assolaram as costas da Europa e dos EUA, causando danos econômicos e ambientais gigantescos, geraram normas de aplicação internacional que aumentaram a segurança no transporte marítimo e contribuíram para a evolução do direito internacional do meio ambiente.

Mudanças radicais nas regras e normas relacionadas ao transporte marítimo e à poluição do meio ambiente marinho, como a substituição de casco singelo por casco duplo, a criação de fundos para reparação de danos ambientais causados por poluição proveniente de navios, a responsabilização civil pelos danos causados por poluição, dentre outras, foram modificadas e sua aplicação foi antecipada visando diminuir os incidentes relacionados à poluição por óleo. Também foram criadas a

⁸⁸ Emsa – European Maritime Safety Agency.

⁸⁹ O *Prestige* foi construído em 1976 e já estaria dentro da moldura do Cas.

⁹⁰ Para maiores detalhes ver anexo IV.

Agência de Segurança Marítima – Emsa e o Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho – MPEC na Europa no intuito de aumentar a vigilância e proteger de forma efetiva o meio marinho.

Todas essas medidas associadas ao esforço conjunto dos países na tentativa de diminuir a poluição marinha e evitar acidentes de grandes proporções contribuíram profundamente para o aprimoramento do Direito Internacional do Meio Ambiente e para a construção de um Regime Jurídico Internacional do Mar mais sólido.

CONCLUSÃO

Segundo Stephen D. Krasner, Regimes Internacionais são um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais. Sem dúvida alguma, os incidentes marítimos que a partir da década de 70 assolaram as costas da Europa e dos EUA foram fator primordial para evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente e para a construção e consolidação de um Regime Jurídico Internacional para o Mar. Pode-se dizer, que no âmbito do Direito Internacional do Meio Ambiente não existe matéria que seja tão normatizada como a poluição do meio ambiente marinho.

Os vários incidentes marítimos que repercutiram em mudanças significativas para o Direito Internacional do Meio Ambiente, no tocante à poluição do meio marinho, a partir da década de 70, contribuíram para a adoção de Convenções Internacionais para Responsabilização Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo e para Prevenção da Poluição Causada por Navios – CLC/69, Marpol 73/78 e OPA 90 – e, levaram à criação da Agência de Segurança Marítima e a instauração do Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho – MPEC, na Europa. Tudo isso significou um grande avanço para a comunidade marítima internacional e para o controle da poluição marinha, marco legal a ser usado pela comunidade internacional e pela indústria naval, como referência, quando o foco e a fonte da poluição são os navios.

Ao analisar a temática da poluição marinha, vislumbra-se extensa gama de normativas tendo como regra paradigma a Convenção Montego Bay, que coexiste de forma harmônica com uma série de convenções internacionais de abrangências universais e regionais, anteriores e posteriores a ela, que normatizam de forma mais pormenorizada a temática⁹¹.

Especificamente, sob a égide do Direito Internacional do Meio Ambiente e proteção e preservação do meio marinho, a Convenção Montego Bay de 1982,

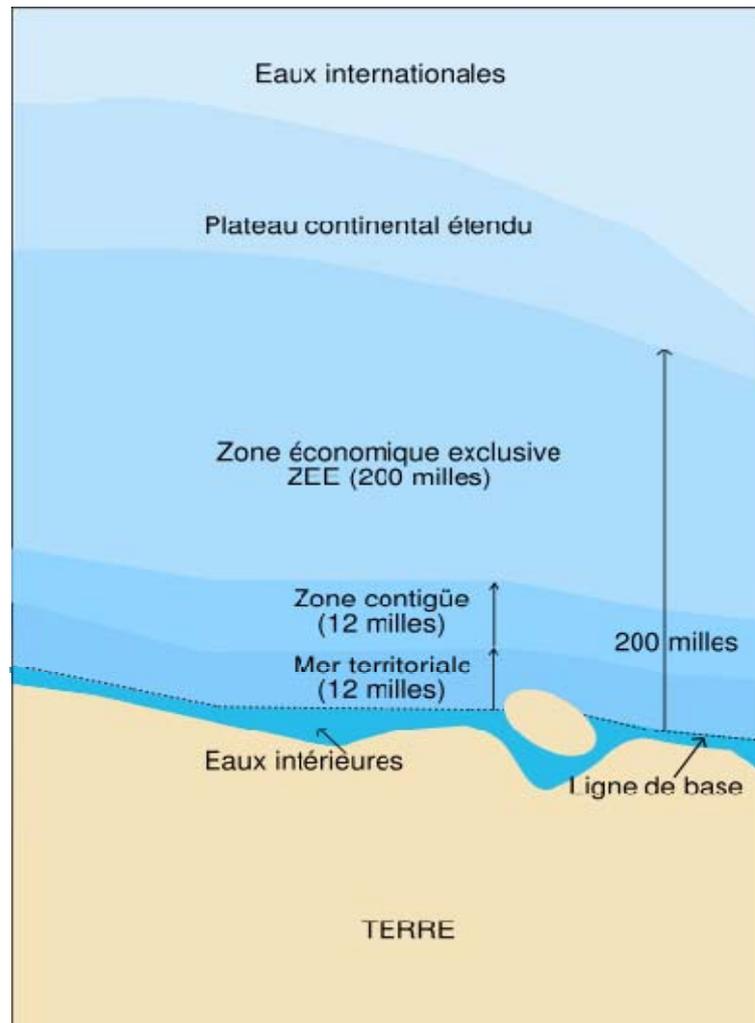
⁹¹ C.f. Eliane M. Octaviano Martins. Op. Cit.

configura uma *lex generalis*, abrange normas gerais sem a pretensão de substituir tratados internacionais vigentes ou que vierem a ser adotados. Enquadra-se conceitualmente como um *umbrella treaties*, configurando um tratado amplo que abriga outros atos internacionais e menos solenes firmados em complementação à Convenção Montego Bay.⁹²

Portanto, as normas, regras, e convenções adotadas para proteção do meio ambiente marinho a partir da década de 70, estabeleceram meios sem os quais a luta pela preservação do meio marinho e pela superação do subdesenvolvimento estaria irremediavelmente perdida.

⁹² Soares, Guido Fernando Silva. Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001. p. 175-176. Guido Soares, revela distinção ente os tratados-quadros e o *umbrella treaties*. Os *umbrella treaties* são tratados amplos que deverão – a exemplo de um guarda chuva – abrigar a outros atos internacionais menos solenes e firmados em complementação, *i.e.*, destaca a necessidade de continuidade nos procedimentos de negociação sem que haja necessidade de solenidades que cercaram a adoção do *umbrella treaties*. Destaca, dentre outras, as seguintes diferenças entre tratados-quadros e a adoção do *umbrella treaties*: nos tratados-quadros existe a instituição de órgãos legisladores, com delegação de função aos Estados de complementar o Tratado; nos *umbrella treaties*, a atividade legisladora é autônoma e delegada aos Estados. O autor enquadra a Convenção de Montego Bay como uma espécie de *umbrella treaties*.

ANEXO I



Fonte: Wikipedia - Conceitos estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

ANEXO II



ITOPF – Federação Internacional dos armadores de navios petroleiros - Mapa com os locais dos 20 maiores vazamentos de óleo.

ANEXO III

A resolução MEPC.95 (46) sob a questão do casco duplo, diz o seguinte:

“(...) (3) para o propósito desta regra, navios-tanque foram divididos nas seguintes categorias:

- a) ‘Categoria 1 de navio-tanque’ significa um navio-tanque de 20.000 toneladas de porte bruto e acima carregando óleo cru, óleo combustível, diesel pesado ou óleo lubrificante como carga, e de 30.000 toneladas de porte bruto e acima carregando óleo outros do que os acima, os quais **não** cumprem com os requisitos para navios-tanque novos como definido na regra 1 (26) deste anexo;
- b) ‘Categoria 2 de navio-tanque’ significa um navio-tanque de 20.000 toneladas de porte bruto e acima carregando óleo cru, óleo combustível, diesel pesado ou óleo lubrificante como carga, e de 30.000 toneladas de porte bruto e acima carregando óleo outros do que os acima, os quais cumprem com os requisitos para navios-tanque novos como definido na regra 1 (26) deste anexo;
- c) ‘Categoria 3 de navio-tanque’ significa um navio-tanque de 5.00 toneladas de porte bruto, mas menos do que o especificado nos sub-parágrafos (a) e (b) deste parágrafo.”

Um navio-tanque para o qual esta regra se aplica deverá cumprir com os requisitos da Regra 13F deste Anexo não depois do aniversário da data da entrega do navio no ano especificado na seguinte tabela:

Categoria do Petroleiro	Ano
Categoria 1	2003 para navios entregues em 1973 ou antes 2004 para navios entregues em 1974 e 1975 2005* para navios entregues em 1976 e 1977 2006* para navios entregues em 1978, 1979 e 1980 2007* para navios entregues em 1981 ou depois
Categoria 2	2003 para navios entregues em 1973 ou antes 2004 para navios entregues em 1974 e 1975 2005 para navios entregues em 1976 e 1977 2006 para navios entregues em 1978 e 1979 2007 para navios entregues em 1980 e 1981 2008 para navios entregues em 1982 2009 para navios entregues em 1983 2010* para navios entregues em 1984 2011* para navios entregues em 1985 2012* para navios entregues em 1986 2013* para navios entregues em 1987 2014* para navios entregues em 1988 2015* para navios entregues em 1989 ou depois
Categoria 3	2003 para navios entregues em 1973 ou antes 2004 para navios entregues em 1974 e 1975 2005 para navios entregues em 1976 e 1977 2006 para navios entregues em 1978 e 1979 2007 para navios entregues em 1980 e 1981 2008 para navios entregues em 1982 2009 para navios entregues em 1983 2010 para navios entregues em 1984 2011 para navios entregues em 1985 2012 para navios entregues em 1986 2013 para navios entregues em 1987 2014 para navios entregues em 1988 2015 para navios entregues em 1989 ou depois

* Sujeito à conformidade com as provisões do parágrafo (7).

Fonte: Robson José Calixto – Incidentes Marítimos: História, Direito Marítimo e Perspectivas num Mundo em Reforma da Ordem Internacional. p.140

“(...) (6) Um navio-tanque de categoria 1 com 25 anos de idade ou mais depois da data de sua entrega deverá cumprir com as seguintes provisões:

- (a) os espaços de tanques laterais ou fundo duplos são usados para carregamento de óleo e atendendo a largura e a altura dos requisitos dessa regra 13(E) (4), cubram ao menos 30% de Lt, para a profundidade total do navio em cada bordo ou ao menos 30% da área de fundo projetada com o comprimento Lt, onde L como definido na regra 13 (E) 2; ou
- (b) um navio-tanque opera com carga balanceada hidrosticamente, de acordo com as diretrizes desenvolvidas pela organização;

(7) A administração pode permitir operação continuada de navio-tanque da categoria 1 além do aniversário da data da entrega do navio em 2005, e do navio-tanque da categoria 2 além do aniversário da data de entrega do navio em 2010,

sujeito à conformidade com Esquema de Avaliação de Condição (Cas) adotado pelo Comitê de Proteção do Meio Ambiente pela resolução MEPC.96 (46), como pode ser emendada, contanto que tais emendas sejam adotadas, entregando em vigor e tornadas com efeito de acordo com as provisões do artigo 16 da presente convenção (...)

Como nova medida de precaução adicional, o Cas será aplicado a todos os navios da categoria 1 que continuarem nos negócios depois de 2005 e a todos os navios da categoria 2 depois de 2010 (IMO News, 2001-b).

ANEXO IV

Tabela 5 – Cronograma final de aposentadoria dos navios petroleiros sob a Regra 13G do Anexo I da Convenção Marpol.

Categoria do Petroleiro	Data ou Ano
Categoria 1	5 de abril de 2005 para navios entregues em 5 de abril de 1982 ou antes 2005 para navios entregues depois de 5 de abril de 1982
Categorias 2 e 3	5 de abril de 2005 para navios entregues em 5 de abril de 1977 ou mais cedo 2005 para navios entregues depois de 5 de abril de 1977 mas antes de 1º de janeiro de 1978 2006 para navios entregues em 1978 e 1979 2007 para navios entregues em 1980 e 1981 2008 para navios entregues em 1982 2009 para navios entregues em 1983 2010 para navios entregues em 1984 ou depois

Fonte: Robson José Calixto – Incidentes Marítimos: História, Direito Marítimo e Perspectivas num Mundo em Reforma da Ordem Internacional. p.143

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALIXTO, Robson José. **Incidentes Marítimos – História, Direito Marítimo e Perspectivas num mundo em Reforma da Ordem Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Aspectos Destacados da Proteção do Meio Ambiente Marinho no Brasil**. Revista de Direito Ambiental, vol. 11, n. 43, p. 222-245, jul./set., 2006.

CASTRO, L. A. de A. **O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_LI_6815_1_0001.htm> Acesso em: 12 de outubro, 2007.

Convenção Marpol 1973. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_2136_1973.htm> Acesso em: 23 de outubro, 2007.

GILBERTONE, Carla Adriana Comitre. **Teoria e Prática do Direito Marítimo**. Renovar, 2005.

MARTINS, Eliana M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo**. vol. I. Manole, 2005.

_____. **Direito Marítimo Internacional: proteção do meio ambiente marinho e a Convenção de Montego Bay**. Revista de Direito Difusos, v. 4, n. 21, p. 2955-2975, set./out., 2003.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira (organizador). **Coletânea de Direito Internacional**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL. **O Fundo do Mar**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, n.47/48, set./dez., 1969.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. De Estocolmo 72 a Montego Bay 82: o ingresso do meio ambiente na agenda global "In": DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores). **Direito Ambiental Internacional**. p. 27-49. Editora Universitária Leopoldianum – Universidade Católica de Santos, 2001.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergências, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Jurídico Atlas, 2001.

STRENGER, Irineu. Problemas Atuais do Direito Internacional na Navegação Marítima "In": BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José Roberto Franco da. (Coordenadores). **O Direito Internacional no Terceiro Milênio**. p. 435-450. São Paulo: LTr, 1998.

Sória, Mateus da Fonseca. **Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar**. Doutrina Adcoas, vol. 8, n. 12, p.237-240, 2. quinz. jun., 2005.