

RECURSOS NATURAIS NAS ÁREAS ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS PARA UMA GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL

Etiene Villela Marroni, Juan Luis Suárez de Vivero e Juan Carlos Rodriguez Mateos

CONTEXTO

A governança de mares e oceanos contem um simbolismo que perpassa a história e a geopolítica das nações. Ela assegura que mecanismos institucionais possam influenciar na tomada de decisões por aqueles e aquelas que buscam melhores caminhos para a sustentabilidade azul. Entender para defender é uma questão de princípio para quem se dedica a preservação e conservação. Os tratados, acordos, conferências e convenções, na governança global, somente fazem lembrar que somos parte de um sistema único e coeso. Que a natureza pede ajuda e, por

isso, devemos a organização de mecanismos que regulem os benefícios advindos dela. Neste capítulo procuramos compreender, de forma breve, como os recursos naturais nas áreas além da jurisdição nacional – BBNJ – (*Areas beyond National Jurisdiction*, ABNJ), em um histórico simples, foram sendo legalmente protegidos e delimitados. Como foram os momentos que precederam e interferiram no debate atual, entendendo que poucas páginas pouco explicam o contexto, mas amplia-se a questão para discussões acerca de assunto tão importante. Entende-se, também, que há um instrumento atual, não discutido neste estudo, mas futuramente elucidado em outros trabalhos. No caso, cita-se a *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*¹, que realizou sua 5ª sessão entre os dias 20 de fevereiro e 5 de março de 2023, na qual o texto acordado foi aceito com êxito. Dado que esse acordo sobre a conservação do uso sustentável e da biodiversidade da área fora da jurisdição nacional faz parte da CNUDM, possui grande relevância sua citação neste capítulo e, como o Acordo ainda não está formalmente em vigor, apenas mencionou-se a sua importância para estudos futuros sobre a proteção do alto mar e dos fundos marinhos fora da jurisdição nacional.

INTRODUÇÃO

Após relato contextual, adentra-se no escopo de nossa pesquisa. Entende-se, em quase todos os aspectos, que a prática dos Estados é realizada de forma coerente com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

¹ Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/467/97/PDF/N2246797.pdf?OpenElement>>.

(CNUDM), particularmente após a sua vigência e rápida aceitação (adotada em 1982; entrada em vigor em 1994) pela comunidade internacional, como reguladora de todas as ações relacionadas aos oceanos. A definição do mar territorial foi um alívio para reivindicações conflitantes, pois a navegação pelo mar e estreitos firmou-se em princípios legais. Os Estados costeiros obtiveram benefícios e disposições legítimas, que lhes asseguraram amplos direitos econômicos sobre uma zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas ao longo de suas margens. O direito dos países sem litoral (geograficamente desfavorecidos), sem acesso ao mar, foi acordado política e juridicamente e a investigação científica marinha baseou-se em princípios aceitos.

A partir de 1994, legitimada a Parte XI da Convenção, ficou estabelecido e encontra-se em funcionamento a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, para organizar e controlar atividades no fundo do mar profundo além da jurisdição nacional, com vistas à gestão da bio e geodiversidade, bem como um Tribunal Internacional do Direito do Mar, com competência para resolver litígios relacionados ao oceano, decorrentes de aplicação ou interpretação errônea da Convenção.

No entanto, a Parte XI, que tratou dos recursos minerais dos fundos marinhos, fora das áreas marítimas regulamentadas pelos Estados costeiros, conhecida como Área, suscitou muitas controvérsias, especialmente dos Estados industrializados. De um lado, países com recursos econômicos e tecnológicos para exploração em águas profundas defendiam seus interesses de apropriação desses bens. De outro lado, os países em desenvolvimento entendiam os recursos da Área como patrimônio comum da humanidade, devendo, portanto, ser acessíveis a todos. À época, sem chegar a um acordo que satisfizesse ambas as partes, os EUA anunciaram que não se vinculariam à

Convenção, argumentando que o processo decisório estabelecido não daria aos países com grandes investimentos um atestado que protegesse seus interesses, e que as regras sobre transferência de tecnologia obrigatória violavam os princípios da economia de mercado e de propriedade intelectual. Cabe-nos observar, conforme Fiori (2005 apud BRAUDEL, 1987), que o espaço político foi transformado pelo Estado em um espaço econômico coerente, unificado, cujas atividades passaram a se desenvolver conjuntamente, na mesma direção. Neste caso, os Estados Unidos da América, como potência hegemônica, não aceitava as normas e regras outorgadas pela Convenção, sob a justificativa de violação à sua liberdade de atuar nos mares e oceanos.

Souza (2007) afirmava que, desde o ano de 1969, sob a liderança dos Estados Unidos da América e da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ocorriam debates sobre uma regulamentação para as áreas oceânicas situadas além das jurisdições nacionais, através do Comitê dos Fundos Marinhos da ONU. Nesta época, havia três posições antagônicas interessadas na exploração dos recursos minerais fora das jurisdições nacionais. Uma corrente, a *Minimalista*, liderada pelos EUA e apoiada pelos países desenvolvidos, defendia um enfoque radical de livre empresa para a exploração dos recursos minerais. Outra corrente, a *Maximalista*, que congregava a maioria dos países em desenvolvimento, empenhava-se pela internalização dos fundos marinhos. Por fim, os *Nacionalistas*, liderados pela URSS e pelos demais países comunistas, à época, sustentavam a ideia de um nacionalismo extremo para a resolução do impasse da exploração dos recursos minerais nos fundos marinhos. Como resultado das negociações, a Declaração de Princípios (1970) foi aprovada com a finalidade de reger os conflitos e princípios para o

mar². Pela mesma Declaração, os recursos da Área tornaram-se patrimônio comum da humanidade.

A Organização das Nações Unidas (ONU), na tentativa de alcançar a participação universal na CNUDM, iniciou uma série de consultas informais entre Estados para resolver este impasse. Em julho de 1998, um Acordo relativo à aplicação da parte XI indicou o caminho para todos os Estados tornarem-se partes da Convenção. Com o adendo para a exploração dos recursos da Área (fundo do leito do mar, fora das jurisdições nacionais) controlada, agora, pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, outros países ratificaram a Convenção, principalmente aqueles considerados pioneiros na exploração de minérios.

Porém, antes que esta instituição entrasse em funcionamento, reuniu-se uma Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, na qual ficou estabelecido, à luz da Convenção e antecipando-a, o Tribunal Internacional para o Direito do Mar, que regulamentaria ambas as instituições. A Comissão Preparatória prosseguiu com a implementação de um regime transitório adotado pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, projetado para proteger os Estados pioneiros ou entidades promotoras de grandes investimentos em mineração dos fundos marinhos. Este regime de proteção aos investidores pioneiros permitiria a um Estado, ou consórcios de empresas de mineração, ser patrocinados por um Estado com registro na Autoridade, como um investidor pioneiro. A Comissão Preparatória havia identificado sete investidores deste tipo: China, França, Índia, Japão, República da Coreia e Federação Russa. Com a Convenção em vigor e com o

² A Declaração 2749 (XXV) afeta apenas “o fundo do mar e o subsolo”. A Convenção entende por “recursos” (art. 133) os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos sem situar Área localizada no fundo do mar ou em seu subsolo, inclusive nódulos polimetálicos.

funcionamento da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, os investidores pioneiros aceitaram os termos contidos na Convenção e no Acordo.

Conforme Pereira e Souza (2007), antes que a CNUDM abordasse a exploração das riquezas da Área, dos direitos de navegação, das jurisdições econômicas ou de qualquer outro tema relacionado, precisou enfrentar uma questão importante e primária – a delimitação de fronteiras ou, na terminologia mais específica da Convenção, os limites. O resultado das negociações sobre os espaços oceânicos dependia da clara definição entre a linha que separa as águas nacionais das internacionais.

Buscando entender o motivo para a definição de linhas, limites e fronteiras, compreende-se a razão dos Estados Unidos da América travar verdadeiras batalhas diplomáticas durante o decurso da III Conferência sobre o Direito do Mar, em especial na questão do livre trânsito nos mares e oceanos. Para tanto, recorreu-se a estudos de Fiori (2008), no qual o autor explica que, no século XX, o sistema mundial vivenciou grandes transformações geopolíticas. Por isso, discutia-se muito o fim das fronteiras nacionais e da globalização econômica em prol de uma governança mundial liderada pelos Estados Unidos da América. Sob essa perspectiva, os Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, cercados pelo poder hegemônico estadunidense, buscavam, por via diplomática, maior consideração e respeito a sua soberania e jurisdição nacional no oceano. A criação de um Tratado Global, em que as regras estabelecidas, teoricamente, deveriam ser cumpridas, proporcionaria um mecanismo de defesa contra uma governança oceânica comandada pela potência hegemônica. Desta forma, os Estados buscavam coalizões estratégicas para a defesa de seus interesses nos mares e oceanos, contrapondo-se ao poder

de um Estado com fortes interesses em recursos energéticos e detentor de grandes tecnologias para a exploração desses bens no espaço oceânico.

A Convenção – como outros Tratados de igual importância – criou direitos, somente àqueles que dela participam, aceitando as decisões tomadas em conjunto, com exceção das disposições que se aplicam a todos os Estados. No entanto, o preâmbulo da Convenção parte da premissa de que os problemas de espaço oceânico estão estreitamente relacionados e devem ser considerados como um todo.³ O desejo de uma Convenção abrangente surgiu do reconhecimento da comunidade internacional de que era conveniente uma organização para o uso e gestão dos oceanos, no qual houvesse condições de diálogos, negociações e acordos amparados por lei.

COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO E CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS MARINHOS

A soberania dos Estados nos espaços oceânicos além das 200 milhas náuticas foi uma das questões mais debatidas e a que despertou maior interesse, principalmente para Estados costeiros com amplo litoral, como é o caso do Brasil. A criação da zona econômica exclusiva (ZEE), no espaço dos países litorâneos, por exemplo, teve um profundo impacto sobre a gestão e a conservação dos recursos marinhos, pois estabeleceu uma imensa área oceânica para estas nações. Na zona econômica exclusiva, o Estado costeiro teria o direito de explorar, desenvolver, administrar e conservar todos os recursos – pesqueiros, energéticos, nódulos polimetálicos – que podem ser encontrados nas águas do fundo do mar e no seu subsolo, em uma área que se estende por 200 milhas náuticas do litoral.

³ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>.

A luta dos Estados para controlar a produção de pescado nas águas adjacentes ao seu litoral foi uma das forças motrizes para a criação das zonas econômicas exclusivas. Carvalho (1999) comenta que a falta de um consenso sobre a extensão das águas territoriais gerava incidentes entre países que mantinham boas relações. Como exemplo, o autor cita o conflito entre Estados Unidos da América e Peru, em 1956, quando o governo norte-americano apreendeu barcos pesqueiros peruanos na costa do oceano Pacífico, sob a alegação de que estavam dizimando cardumes. Este episódio ficou conhecido como *Guerra do Salmão*. Em 1958 ocorreu a *Guerra do Bacalhau*, entre Inglaterra e Islândia, episódio que provocou tiros de canhão. Em seguida, houve a *Guerra do Arenque*, quando a Guatemala reclamou a incursão de barcos noruegueses em suas águas. Em 1963 verificou-se um desentendimento entre o Brasil e a França, fato que passou a ser conhecido como a *Guerra da Lagosta*. Tal acontecimento deu origem a uma série de confabulações entre os dois países, pois a França recusava-se a admitir que seus barcos pesqueiros estivessem invadindo o espaço marinho brasileiro. Um fato curioso é que, na ocasião, houve o interesse das partes envolvidas para entender como as lagostas se comportavam em seu habitat natural (LESSA, 1999).

Após a Segunda Grande Guerra a produção de pescado mundial passou de 15 milhões de toneladas, em 1958, para 86 milhões, em 1989. Então, o oceano deixou de ser domínio de pescadores solitários. Para competir nos mercados mundiais, o investimento privado em frotas pesqueiras aumentou, significativamente, durante as décadas de 1950 a 1990, construindo embarcações suficientemente equipadas para permanecerem muitos meses no

mar, longe de suas praias nativas, e adquirindo instrumentos apropriados para rastrear suas presas.⁴

De acordo com Chaussade (1997), considerando a impotência dos Estados em desenvolvimento diante das grandes potências, foi adotada, de forma unilateral, a soberania das 200 milhas náuticas⁵, com o intuito de proteger suas águas adjacentes de pescadores estrangeiros. Os Estados em desenvolvimento e alguns países industrializados, como Canadá e Noruega, sustentaram a ideia da nacionalização dos recursos biológicos no interior de uma zona exclusiva. Os países desenvolvidos, como EUA e a, então, URSS, tentaram opor-se a esta decisão. Porém, após obterem o comprometimento de que a liberdade de navegação seria mantida nos estreitos internacionais, os demais Estados concordaram com a criação de uma zona econômica exclusiva, principalmente a França, que se beneficiaria com imenso espaço marinho. Quanto aos hidrocarbonetos, o autor supõe que cerca de 87% de todas as reservas conhecidas e estimadas no mar estejam sob alguma jurisdição nacional (na zona econômica exclusiva), assim como quase todos os recursos minerais⁶. E, seja qual for o valor desses recursos, são os hidrocarbonetos que, atualmente, representam a riqueza atingível e prontamente explorável.

Cabe-nos esclarecer que o início da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (que deu origem à Convenção) ocorreu logo após a guerra árabe-israelense, em outubro de 1973. Conforme Morris (1979), a economia internacional, durante este período, foi relativamente propícia ao reconhecimento gradual do Brasil como um país em desenvolvimento, embora

⁴ OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>.

⁵ Como exemplo o Peru, Chile e Equador no final de 1940 e início dos anos 1950.

⁶ Excluindo os recursos minerais do fundo do oceano profundo além dos limites nacionais, principalmente nódulos de manganês e crostas metálicas.

o país tenha encontrado dificuldades em sustentar o crescimento durante a crise do petróleo, entre os anos de 1973 e 1974. Porém, a multipolaridade econômica mundial proporcionou ao país outras fontes externas de comércio, investimento e finanças, que produziu um efeito econômico positivo no Estado brasileiro entre 1968 e 1973, ajudando a sustentar o crescimento desde então. De acordo com o autor, as reservas *offshore* do Brasil, começavam a despontar como garantia do fortalecimento político do país no cenário internacional.

Porém, o embargo do petróleo e o aumento dos preços geraram uma preocupação com o controle das reservas de petróleo *offshore* fora do Brasil. Naquela época, quantidades significativas de petróleo eram provenientes de instalações *offshore*: 376 milhões, dos 483 milhões de toneladas produzidas no Oriente Médio em 1973; 431 milhões de barris por dia na Nigéria; 141 milhões de barris na Malásia; 246 milhões de barris na Indonésia. Isso, com apenas 2% da plataforma continental explorada. Hoje, os benefícios provenientes das zonas econômicas exclusivas são mais notórios. Segundo Marroni (2013 apud CLPC, 2012), 86 Estados costeiros têm competência econômica até o limite de 200 milhas náuticas. Como resultado, quase 99% da pesca do mundo encontra-se sob a jurisdição de algum país. Além do mais, uma grande porcentagem do petróleo mundial e produção de gás é *offshore*, sendo que outros recursos marinhos também se encontram submetidos ao controle dos Estados costeiros. Neste contexto, verificam-se boas perspectivas para uma governança sustentável dos recursos oceânicos por iniciativa das autoridades nacionais⁷.

Numericamente, as reservas conhecidas de petróleo *offshore* variam de 240 a 300 bilhões de toneladas. Em 2010, especialistas estimaram que dos 150

⁷ OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>.

países com zona econômica exclusiva, mais de 100 (muitos, países em desenvolvimento) têm médias ou excelentes perspectivas de encontrar hidrocarbonetos *offshore* em suas zonas econômicas exclusivas. E o Brasil encontra-se entre os 100. É evidente que Estados arquipelágicos e nações com extenso litoral adquirem maiores áreas sob o regime de zona econômica exclusiva. Assim, os principais beneficiados são: Canadá, Estados Unidos da América, Brasil, França, Federação Russa, Indonésia, Nova Zelândia e Austrália⁸.

Mas, os direitos exclusivos acarretam responsabilidades e obrigações. Por isso, a Convenção encorajou a utilização racional dos recursos marinhos e os Estados costeiros são estimulados a oportunizar formas de acesso a eles, particularmente a Estados vizinhos e países sem litoral. O acesso deve ser feito em conformidade com o estabelecido nas leis e regulamentos do Estado costeiro, incluindo a adoção de medidas para prevenir e limitar a poluição e para facilitar a investigação científica marinha na sua zona econômica exclusiva.

No entanto, para que o Estado costeiro consiga formular uma legislação nacional correspondente ao estabelecido na Convenção, torna-se necessário conhecer seu espaço. Os critérios para a utilização dos recursos provenientes da ZEE passam pelo conhecimento prévio da estrutura de sua plataforma continental, como a parte terrestre submersa de um Estado costeiro. Devido às riquezas reais e potenciais, naturalmente verificou-se a corrida dos Estados costeiros para fazer valer os direitos de exploração da plataforma continental. Porém, no decorrer das reuniões de trabalho na III CNUDM, as diferenças começaram a surgir. Estados costeiros com plataforma continental ampla

⁸ Idem.

demonstravam uma base científica em suas reivindicações, tendo em vista o aumento de suas fronteiras marítimas. Logo, os Estados com plataforma continental estreita levavam desvantagem, neste aspecto, para pleitear o aumento de seu espaço. Além disso, não havia nenhum método acordado sobre como definir os limites exteriores da plataforma continental, por isso o risco de que reivindicações e interesses divergentes quanto ao aumento de jurisdição de plataformas continentais dividissem o oceano inteiro.

Embora muitos Estados tenham requerido a jurisdição da plataforma continental ampla desde a Declaração Truman, em 1945, estes Estados nunca usaram o termo composto plataforma continental no mesmo sentido. Na verdade, a expressão tornou-se não mais do que uma fórmula conveniente, que abrange uma diversidade de títulos ou créditos para o leito e o subsolo adjacente às águas territoriais dos Estados. Em meados dos anos 1950, a Comissão de Direito Internacional fez uma série de tentativas para definir plataforma continental e jurisdição do Estado costeiro sobre seus recursos.

Em 1958, a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar⁹ aceitou uma definição adotada pela Comissão de Direito Internacional, considerando a plataforma continental como “o leito e o subsolo das áreas submarinas adjacentes à costa, mas fora da área do mar territorial, ou além desse limite, para onde a profundidade das águas sobrejacentes permita a exploração dos recursos naturais das referidas áreas”.

Na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar houve um forte consenso em favor da extensão litorânea do Estado-controle sobre os recursos oceânicos até 200 milhas fora da costa, para que o limite externo coincidissem com o limite da zona econômica exclusiva. Porém, a Conferência

⁹ CONVENÇÃO sobre a Plataforma Continental, 1958. *I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490D.pdf>>.

precisou enfrentar a demanda dos Estados por uma plataforma geográfica que se estendesse para além das 200 milhas de extensão da jurisdição econômica.

A Convenção resolveu reivindicações conflitantes, interpretações e técnicas de medição, definiu o limite de 200 milhas náuticas de zona econômica exclusiva como o limite da plataforma continental para exploração dos fundos marinhos e subsolo, satisfazendo, desta forma, os mais desfavorecidos geologicamente. Também contemplou as nações com uma ampla plataforma – cerca de 30 Estados¹⁰, incluindo Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Índia, Madagascar, México, Sri Lanka e França (referente às suas possessões ultramarinas) –, dando-lhes a possibilidade de estabelecer um limite de até 350 milhas náuticas¹¹ de suas margens, dependendo de certos critérios geológicos.¹²

Para contrabalançar os diferentes tipos geomorfológicos de plataforma continental, bem como os recursos dela provenientes, os Estados costeiros devem contribuir com um sistema de partilha da receita derivada da exploração de recursos minerais, além das 200 milhas náuticas. Tais contribuições, a que estão isentos os países em desenvolvimento importadores de minerais, devem ser distribuídas de forma equitativa entre os Estados Partes da Convenção, através da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.¹³

¹⁰ Atualmente, foram apresentados 93 relatórios de delimitação da plataforma estendida da margem continental, correspondentes a 76 Estados.

¹¹ Na verdade o limite máximo pode ultrapassar 350 milhas; o art. 76.5 indica que não pode exceder 350 milhas náuticas, contadas a partir das linhas de base das quais a largura do mar territorial é medida ou 100 milhas náuticas contadas a partir da isóbata de 2.500 metros. Esta última opção (100 milhas contadas a partir da isóbata de 2.500 m) pode ultrapassar 350 milhas em alguns casos.

¹² OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>.

¹³ *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>.

Quanto a Proteção dos Recursos Naturais

A Convenção estabeleceu a obrigação fundamental dos Estados de protegerem e de preservarem o meio marinho. Além disso, insta todos os Estados a cooperarem, em uma governança global e regional, na formulação de regras e normas, tomando medidas com a mesma finalidade.

Os Estados costeiros têm competência para aplicar as suas normas nacionais e medidas antipoluição no mar territorial. Portanto, a cada Estado costeiro é concedida autoridade para proteger e preservar o meio ambiente marinho da sua zona econômica exclusiva (ZEE). Tal responsabilidade permite aos Estados costeiros controlar, prevenir e reduzir a poluição marinha de fontes terrestres ou sujeitas a atividades dos fundos marinhos sob jurisdição nacional, ou a partir ou através da atmosfera.

Referente à poluição marinha proveniente de embarcações estrangeiras, os Estados costeiros podem, apenas, exercer jurisdição para o cumprimento das leis e regulamentos adotados em conformidade com a Convenção ou para “geralmente aceitar regras e normas internacionais”. Tais regras e normas, muitas vigentes no local, são aprovadas através da organização internacional competente, como a Organização Marítima Internacional (IMO).¹⁴

Enfim, na medida em que a Área está em disputa, à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, através do seu Conselho, são dados amplos poderes discricionários para avaliar o potencial impacto ambiental de uma determinada atividade de mineração dos fundos marinhos; recomendar mudanças, formular regras e regulamentos, estabelecer um acompanhamento

¹⁴ De forma crescente, a Organização Marítima Internacional (IMO) vem adotando princípios de gerenciamento ambiental integrado, na tentativa de garantir uma navegação segura e a limpeza dos oceanos, a partir da expectativa de múltiplos usuários marinhos. *International Maritime Organization. Brief History of IMO*. Disponível em: <<http://www.imo.org/Pages/home.aspx>>.

do programa e emitir ordens de emergência, para evitar danos ambientais graves. Os Estados são responsáveis por danos causados por empresas próprias ou contratadas sob sua jurisdição.

Com o passar do tempo, o envolvimento das Nações Unidas com o Direito do Mar vem se expandindo, pela consciência crescente de que os problemas relativos aos oceanos e os problemas globais, como um todo, se inter-relacionam. A necessidade de combater a degradação e exaustão dos recursos oceânicos, tanto nas zonas sob jurisdição nacional e no alto mar e suas causas, como a sobrepesca e sobrecapacidade de pesca, as capturas acessórias e as devoluções têm sido um dos temas recorrentes em processo de implementação.

Com a extensão do mar territorial de 12 milhas e o estabelecimento da zona exclusiva de 200 milhas náuticas, a área disponível à pesquisa científica irrestrita foi delimitada. A Convenção, portanto, precisou equilibrar as preocupações dos Estados pioneiros em pesquisa e prospecção no oceano e áreas adjacentes, principalmente dos países desenvolvidos, que interpretavam qualquer limitação do Estado costeiro na pesquisa, como restrição à liberdade de criar ou inovar, prejudicial não só ao avanço da ciência como às nações, que ficariam privadas de seus benefícios. Por outro lado, Estados costeiros em desenvolvimento tornaram-se extremamente cautelosos com a possibilidade de expedições científicas estarem sendo usadas para a coleta de informações ou ganho econômico, particularmente em áreas relativamente inexploradas. O conhecimento das potencialidades dos recursos naturais oriundos dos oceanos, adquirido através da pesquisa científica, demonstrava a importância econômica das zonas adjacentes às nações costeiras.

De acordo com Xavier (1994), a ênfase em assuntos relativos ao ambiente costeiro decorre da percepção de que os Estados litorâneos merecem

um tratamento especial, pela sua importância econômica, política e ambiental. Com base nessa percepção, o ambiente costeiro é considerado um começo possível na formulação de políticas nacionais e tratados internacionais para o mar. O interesse pelos espaços oceânicos vem aumentando, possivelmente em função de duplos fatores: o primeiro, relativo às próprias características do ambiente, provido, na maioria dos casos, de recursos naturais renováveis e não-renováveis; o segundo, relacionado à expansão marítima da jurisdição dos Estados costeiros, de acordo com as regras e princípios estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A PESQUISA CIENTÍFICA E O MAR

Neste contexto expansionista de fronteiras para além-mar, e amparado por uma gama de interesses políticos, econômicos e ambientais, os países em desenvolvimento exigiram, então, consentimento prévio de um Estado costeiro para toda a investigação científica na plataforma continental e na zona econômica exclusiva. Os países desenvolvidos, em contraproposta, dariam notificação prévia aos Estados costeiros sobre projetos de pesquisas a serem realizados na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, compartilhando todos os dados pertinentes aos recursos *offshore*.

Para Souza (2007), a jurisdição do Estado costeiro no seu mar territorial continua a ser absoluta. No interior da zona econômica exclusiva e em casos que envolvam a pesquisa na plataforma continental, o Estado costeiro deverá dar o seu consentimento prévio. O consentimento para pesquisas com fins pacíficos poderá ser concedido em circunstâncias normais e não deve ser negada injustificadamente, exceto em condições específicas identificadas na Convenção. Se existirem litígios envolvendo os Estados Partes, por conta de

pesquisa científica, navegação ou exploração onerosa de recursos marítimos nacionais, dentre outros casos, tais litígios serão resolvidos através de um protocolo separado opcional.

ÀREA: NEGOCIAÇÕES BILATERAIS E MULTILATERAIS

No período preparatório da Convenção, alguns países se opuseram quanto a uma possível solução de litígios decidida por juízes de Estados não envolvidos no conflito, insistindo que essas questões poderiam ser resolvidas por negociações bilaterais ou multilaterais entre os Estados participantes. Outros, apontando para uma história de negociações fracassadas ou de longas disputas marítimas, às vezes resolvidas pela força, argumentaram que a única chance de uma solução pacífica estava na vontade dos Estados de vincular-se, antecipadamente, a decisões dos órgãos judiciais. O que ocorreu, de acordo com o texto da Convenção, foi uma combinação dos argumentos, considerada pelos representantes dos Estados Partes como um marco no sistema internacional.

Se conversações diretas entre Estados Partes falhassem, a Convenção permitiria uma opção entre quatro procedimentos – a submissão do litígio ao julgamento pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar, apresentação ao Tribunal Internacional de Justiça, procedimentos internacionais de arbitragem (através de acordos diretos entre os Estados) ou submissão a tribunais arbitrais, com especialização em tipos específicos de litígios. Pereira e Souza (2007) consideravam que todos os procedimentos requeriam a participação de terceiros, que diplomatas, das partes diretamente envolvidas, deveriam comprometer-se, com antecedência, a acatar as decisões estabelecidas. A exceção seria feita em casos que envolvessem a soberania nacional. Em tais circunstâncias, os Estados Partes submeteriam suas disputas territoriais a uma

comissão de conciliação, porém não seriam obrigados a acatar o que fosse decidido. Observa-se que esta instância não deve ser confundida com a Comissão de Limites da Plataforma Continental que, apenas, tem a incumbência de conceder novos limites/fronteiras oceânicos para Estados costeiros não envolvidos com litígios relativos à soberania de espaços marítimos.

Portanto, ao longo dos anos, desde o trabalho do Comitê dos Fundos Marinhos, nos idos de 1968 e, mais tarde, no decorrer dos nove anos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Organização das Nações Unidas tem demonstrado interesse em estimular e orientar o desenvolvimento e eventual aprovação da Convenção. Atualmente, ela permanece com este propósito, acompanhando a evolução das questões relativas aos mares e oceanos e prestando assistência aos Estados, quando solicitada. Um dos objetivos da ONU é assistir os Estados para que melhor entendam e implementem a Convenção e, desta forma, consigam utilizar os seus recursos marinhos em um ambiente relativamente livre de conflitos e propício ao desenvolvimento e à proteção do Estado de Direito nos oceanos. Neste contexto, a Divisão de Assuntos do Oceano e do Direito do Mar (DOALOS),¹⁵ do Escritório das Nações Unidas de Assuntos Jurídicos, auxilia na coordenação das atividades da Organização, colocando-se junto aos Estados, aconselhando-os na integração do setor marítimo, planejamento e desenvolvimento.

¹⁵ A Divisão das Nações Unidas para Assuntos Oceânicos e Lei do Mar (*United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea – UN/DOALOS*) funciona como secretariado da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e fornece informação, aconselhamento e assistência aos Estados com vista a promover uma melhor compreensão da Convenção e os acordos conexos, a sua ampla aceitação, uniforme e uma aplicação coerente e efetiva implementação.

A DOALOS¹⁶ também responde a pedidos de informações e de sugestões sobre aspectos políticos, econômicos e jurídicos da Convenção, bem como suas implicações para os Estados. Tais informações são utilizadas pelos Estados Partes durante o processo de ratificação, na governança do setor marítimo das suas economias regionais e no desenvolvimento de uma política para o uso do mar nacional. As Nações Unidas também assistem as três instituições criadas a partir da Convenção: Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, Tribunal Internacional do Direito do Mar e Comissão de Limites da Plataforma Continental.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO

Com a Convenção em vigor, havia a possibilidade dos Estados costeiros de ampliarem suas jurisdições através da plataforma continental estendida (passando pelo processo de submissão junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental). Tal perspectiva, aliada aos novos campos de atividade (vinculados ao aumento do uso potencial e racional dos oceanos, principalmente quanto à questão dos minérios) continuaria a impor desafios importantes aos Estados costeiros. Estes desafios incluiriam, principalmente, a internalização das novas disposições internacionais, com base em uma legislação nacional abrangente às obrigações dos Estados, em conformidade com a Convenção.

Outro grande desafio constituiu-se no quanto as instituições, criadas à luz da Convenção, forneceriam a assistência necessária aos Estados em desenvolvimento (principalmente), que lhes permitisse beneficiar-se dos direitos adquiridos pelo novo regime. Por exemplo, muitos Estados que

¹⁶ OCEANS & LAW OF THE SEA. United Nations. *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/los/index.htm>>.

estabeleceram as suas zonas econômicas exclusivas, atualmente não se encontram em condições de seguir todas as diretrizes da Convenção. A delimitação da ZEE, o levantamento de seus espaços, o acompanhamento, a utilização dos seus recursos e, em geral, o seu gerenciamento são, em longo prazo, esforços para além das capacidades atuais e, possivelmente, em curto prazo, da maioria dos países em desenvolvimento. Portanto, há necessidade do estabelecimento de princípios para uma cooperação institucional, determinando que Estados costeiros, detentores de tecnologias na área do segmento oceanográfico, auxiliem os países menos favorecidos neste aspecto.

Desta forma, a Organização das Nações Unidas continua desempenhando um papel importante no acompanhamento, coleta de informações e relatórios sobre a prática dos Estados Partes da Convenção. Função significativa na elaboração de relatórios sobre as atividades dos Estados e de organizações internacionais relativos a assuntos marinhos, devido à multidisciplinaridade que envolve a gestão dos recursos oceânicos. No entanto, o comprometimento das Nações Unidas com a governança deverá expandir-se, quando houver plena consciência de que os problemas do mar também são problemas globais inter-relacionados.

É imperativo ressaltar que a cooperação entre instituições, criadas sob a luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, passa por um processo de implementação de seus principais mecanismos de atuação na esfera da política internacional. Cabe-nos destacar que um dos aspectos mais recentes, relativos ao expansionismo das fronteiras oceânicas, é a disputa institucional para a ampliação da plataforma continental pelos Estados.

FRONTEIRAS/LIMITES OCEÂNICOS

Em conformidade com Johnston (1988), ao se compor a história dos modos de criação das fronteiras oceânicas pelos Estados costeiros (incluindo-se Estados insulares e arquipelágicos) revela-se um quadro conceitual para a análise e avaliação de todas as reivindicações de fronteiras oceânicas. Isto porque expressiva parte do pensamento sobre a questão derivou-se da experiência em terra. Há muito tempo, a história das relações de fronteiras entre os Estados vizinhos foi complementada por estudos detalhados sobre disputas de fronteiras específicas. Geralmente, problemas de ordem territorial são negociados através da diplomacia ou da política. No entanto, muitas vezes, as revoltas e guerras serviram de pretexto para a tomada de fronteiras e territórios ultramarinos. Nos últimos anos, estudos multidisciplinares nas ciências e tecnologias de medição têm contribuído com técnicas de tomada de fronteiras nos oceanos.

Estudos reivindicatórios de uma fronteira oceânica são válidos, porque fornecem uma análise preliminar do quadro conceitual para o debate de decisões pacíficas, referentes a políticas internacionais. Assim, analogias possíveis entre a história das fronteiras terrestres e limites oceânicos podem ser transformadas e influenciadas da nova concepção na governança global dos oceanos. Reitera-se que, até recentemente, a questão das fronteiras para além mar não fazia parte das principais preocupações dos governos.

Em expressiva parte das regiões do mundo, a tecnologia naval esteve, até meados de 1950, voltada para construção de navios cargueiros. As atividades humanas, no oceano, eram dependentes de um sistema internacional, concebido, essencialmente, para facilitar a circulação de navios. O período pós-

guerra testemunhou o surgimento de extensas zonas de jurisdição de Estados costeiros em todo o mundo, especialmente a partir dos anos 1970.

Tal iniciativa dos Estados, na prática, confirmou-se através de disposições elaboradas e negociadas durante a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Com a extensão das jurisdições dos Estados costeiros, as atividades desenvolvidas nos mares e oceanos tornaram-se, cada vez mais, dependentes de políticas de proteção e de práticas regulatórias, aplicadas no setor apropriado de um sistema nacional de administração pública. Esta ampla presença administrativa em áreas marítimas criou uma matriz sem precedentes na tomada de fronteiras oceânicas. Duas posições antagônicas se destacavam:

[...] de um lado, os *minimalistas*, que uniam países desenvolvidos, liderados pelos EUA, na defesa de um enfoque radical de livre empresa para o aproveitamento dos recursos da Área, e países comunistas liderados pela URSS, com uma concepção de nacionalismo extremo para o problema; do outro, os *maximalistas*, que congregavam a grande maioria dos países em desenvolvimento, a advogar o máximo de internacionalização possível no regime dos fundos marinhos. Essas duas grandes correntes eram permeadas pelos conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul, que persistiram como elemento fundamental do contexto negociador da questão até a conclusão da Convenção em 1982 (FIGUEIRÔA, 2003, p.48).

Por tais motivos, Johnston (1988) afirmava que a disputa de fronteiras nos oceanos chegou de repente, como uma questão de necessidade, no início de um período em que os fundamentos de gestão para os oceanos deviam ser estabelecidos. Virtualmente, todos os problemas e processos associados a fronteiras oceânicas têm um aspecto internacional, mesmo no caso da delimitação de zonas no interior de uma área de jurisdição nacional (mar territorial ou zona contígua, por exemplo).

Em qualquer caso, infere-se que a contribuição mais importante da CNUDM é o reconhecimento geral de que as disputas por fronteiras oceânicas podem ser realizadas em dois processos distintos, mas não independentes: negociação e governança do espaço oceânico. A Convenção dá primazia à negociação, como uma questão de princípio, no caso de um problema de fronteira entre dois Estados vizinhos. Mas, a Convenção vai além do propósito de fornecer orientações gerais de um sistema para as disputas de fronteira que não podem ser resolvidas através da diplomacia bilateral, normal. Por isso, foram criados, à luz da própria Convenção, o Tribunal Marítimo Internacional, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e a Comissão de Limites da Plataforma Continental, vinculados à Organização das Nações Unidas.

As disputas de fronteiras oceânicas passaram ao gerenciamento do Tribunal Marítimo Internacional, órgão responsável pela análise e decisão de conflitos relativos à delimitação do contorno do oceano adjacente entre os Estados conflitantes. A influência teórica será limitada pelo grau de especificidade geográfica adotada pelos tribunais ou pela diplomacia. Tendo por base a formulação de diretrizes, a Comissão de Limites da Plataforma Continental contribuirá para a delimitação de fronteiras oceânicas por meios não-judiciais. À Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos caberá a incumbência de organizar e controlar as atividades referentes à Área, propugnando, sempre, pela justiça distributiva, com vistas ao aproveitamento dos recursos minerais deste espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Precisa-se entender como os Estados percebem e respondem à necessidade de regulação e, portanto, de cooperação entre eles. Desta forma, o

que se compreende por governança é a existência de um regime de normas, regras e instituições que governam um surpreendente número de questões na política mundial. Governança não é, apenas, um sistema de Estados unitários, interagindo uns com os outros por meio da diplomacia, do direito internacional público e de organizações internacionais. O próprio planejamento do espaço oceânico consoma-se através de uma gama de projetos públicos e privados, acoplados entre si. E, para um Estado costeiro obter a ampliação de seus limites submersos depende de um alto grau de investimento em tecnologia específica, mão de obra altamente especializada e de respaldo político no sistema internacional.

O termo governança refere-se ao reconhecimento de princípios, normas e regras, que fornecem padrões de comportamento público aceitáveis ao sistema internacional. Nesta perspectiva, a governança não é, necessariamente, exercida, apenas, por governos; organizações internacionais, empresas privadas, ONGs, todos a praticam. Destacam os autores que, neste contexto, o Estado não deixa de ser o principal instrumento da política internacional, pois é o melhor ator no palco da política mundial, onde há um expressivo e atuante elenco. O resultado não é a obsolescência do Estado, mas a sua transformação e a criação da política em novos espaços contestados.

Neste contexto, inclui-se a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar como um Tratado institucional, sob a égide da Organização das Nações Unidas, numa tentativa de governança global para a reorganização dos espaços oceânicos do globo.

Sob esta perspectiva, a governança global permite-nos visualizar soluções mais eficazes para possíveis conflitos externos que venham a surgir. Tais conflitos podem ter origem em questões territoriais, marinhas, político-

sociais ou culturais, dentre outras. Desta forma, no que concerne à gestão global dos oceanos, um marco extremamente expressivo de organização dos Estados costeiros é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que se constituiu num referencial significativo sobre temas que envolvem o planejamento e uso adequado dos oceanos, pois, dentre outras resoluções, estabeleceu definições de fundamental importância quanto às áreas legais de abrangência.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. *Revista Brasileira de Política Internacional*, V.42, N.1, Brasília, jan./jun., 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000100005&script=sci_arttext>.

CHAUSSADE, Jean. *Os Recursos do Mar*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1997 (Do original “Les Ressources de la Mer”).

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>.

CONVENÇÃO sobre a Plataforma Continental, 1958. *I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490D.pdf>>.

FELIX, Jorge Armando. *Seminário Fronteiras e Segurança Nacional: América do Sul, México e Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional*, 2009. General Jorge Armando Felix – Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil, 2009, p.22-23 (*mimeo.*).

FIGUEIRÔA, C.S.B et al. Direito dos Fundos Marinhos Internacionais: o patrimônio comum da humanidade vinte anos após a Convenção de Montego Bay. In: TRINDADE, A.A.C. *A Nova Dimensão do Direito Internacional Público*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.

FIORI, José L. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2005.

FIORI, José L. O Sistema Interestatal Capitalista do Início do Século XXI. In: FIORI, José. L.; MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

IMO. *International Maritime Organization. Brief History of IMO*. Disponível em: <<http://www.imo.org/Pages/home.aspx>>.

INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE *on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/467/97/PDF/N2246797.pdf?OpenElement>>.

JOHNSTON, Douglas M. *The Theory and History of Ocean Boundary-Making*. Québec, Canada: McGill-Queen's University Press, 1988.

LESSA, Antônio Carlos. A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964). *Cena Internacional*, V.1, N.1, p.109-120, 1999. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/5242>>.

MARRONI, Etienne Villela. *Política Internacional dos Oceanos: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a Plataforma Continental Expandida*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

MORRIS, Michael A. Ocean Policy and Law: the case of Brazil. *Latin American Commercial Law Symposium*. V.2, Boston College International and Comparative Law Review, 1979 (*mimeo.*).

OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>.

OCEANS & LAW OF THE SEA. United Nations. *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/los/index.htm>>.

PEREIRA, Claudia Victor; SOUZA, Kaiser Gonçalves de. Minerais do Fundo do Mar: avanços e retrocessos das negociações internacionais da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: *Parcerias Estratégicas*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007. Edição Especial – Estudos do Mar.

SOUZA, Kaiser Gonçalves de. *Chefe da Divisão de Geologia Marinha no Serviço Geológico do Brasil*, 2007. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/68931/>>.

XAVIER, Renato. *O Gerenciamento Costeiro no Brasil e a Cooperação Internacional*. Brasília: IPRI, 1994 (Coleção Relações Internacionais, 25).