

coleção | RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

**REFLEXÕES SOBRE A
CONVENÇÃO DO DIREITO
DO MAR**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

ANDRÉ PANNO BEIRÃO
ANTÔNIO CELSO ALVES PEREIRA
(ORGANIZADORES)

**REFLEXÕES SOBRE A
CONVENÇÃO DO DIREITO
DO MAR**



Brasília - 2014

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2014

C766

Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar / André Panno Beirão, Antônio Celso Alves Pereira (organizadores). - Brasília : FUNAG, 2014.

589 p. - (Coleção relações internacionais)

ISBN 978-85-7631-505-6

1. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982). 2. Segurança no mar. 3. Direito do mar. 4. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982) - história. 5. Amazônia Azul. 6. Mar - proteção. 7. Direito do mar - atuação - Brasil. 8. Tribunal Internacional do Direito do Mar. I. Beirão, André Panno. II. Pereira, Antônio Celso Alves. III. Série.

CDD 341.1225

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776.

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

APRESENTAÇÃO

Membro fundador da Organização das Nações Unidas e dos principais organismos internacionais, o Brasil tem participado de forma ativa das instituições e dos foros multilaterais. Data do início do século XX o compromisso do País com o multilateralismo¹. Reflete ele a crença em um sistema de interação estatal em que cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais, em vez de agir unilateralmente ou priorizar apenas ações bilaterais. O multilateralismo não só representa a face internacional do estado democrático de direito², como é também instrumento global do desenvolvimento sustentável.

1 Apesar de iniciativas anteriores nos âmbitos do pan-americanismo e do direito humanitário, o compromisso notório do Brasil com o multilateralismo foi a participação da delegação brasileira chefiada por Rui Barbosa na IIª Conferência de Paz da Haia, em 1907, quando se destacou na defesa do princípio da igualdade dos Estados. Segundo Celso Amorim, Rui Barbosa foi um “pioneiro da diplomacia multilateral”. Vide CARDIM, Carlos Henrique. *A Raiz das Coisas. Rui Barbosa: O Brasil no Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 90-92.

2 Em seu discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de setembro de 2010, o Chanceler Celso Amorim usou a expressão “[...] o multilateralismo é a face internacional da democracia” (in CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011*. 3ª edição revista e ampliada. Brasília: FUNAG, 2012, p. 966).

Expressão eloquente do multilateralismo em momento no qual se buscava um novo ordenamento internacional mais justo e equitativo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), negociada durante mais de nove anos e firmada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982, constitui o principal arcabouço político e jurídico para regulamentar o uso dos oceanos. Conhecida como “A Constituição do Mar”, normatiza todos os aspectos do universo marítimo, inclusive delimitação das fronteiras, regulamentos ambientais, investigação científica, comércio e resolução dos conflitos internacionais envolvendo questões marinhas. A Convenção é, ademais, importante fator de sustentabilidade dos espaços oceânicos.

Por sua dimensão territorial e extensão de suas costas, o Brasil empenhou-se na elaboração de regime jurídico internacional que salvaguardasse e protegesse os interesses nacionais no aproveitamento do que se conhece como a “Amazônia Azul” pela escala e diversidade de suas riquezas³. O ano de 2014 é especial, pois, no próximo dia 16 de novembro, celebra-se o vigésimo aniversário da entrada em vigor, no Brasil, da CNUDM. Além disso, em fevereiro, foram comemorados o centenário da Escola de Guerra Naval e a inauguração ali do primeiro curso de mestrado em Estudos Marítimos, aberto também aos civis.

3 A proteção dos interesses brasileiros no mar adquiriu importância ainda maior a partir das descobertas de hidrocarbonetos na camada do pré-sal. De acordo com o relatório *World Energy Outlook 2013*, da Agência Internacional de Energia, o Brasil deverá tornar-se grande exportador de petróleo e líder na produção mundial de energia. Segundo a mesma fonte, as descobertas de petróleo na costa brasileira poderão colocar o Brasil, em 2035, entre os seis maiores produtores do mundo. As projeções indicam ainda que o crescimento da produção do gás natural *offshore* deve ser suficiente para suprir as demandas internas em 2030 (*World Energy Outlook 2013*, International Energy Agency, Portuguese Translation, Paris, 2013, Sumário, p. 7).

A oportunidade é, assim, propícia ao lançamento pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) desta coletânea de ensaios intitulada “Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar”, organizada pelos professores Antônio Celso Alves Pereira e André Panno Beirão, e que reúne diplomatas, juristas e oficiais da Marinha.

A Convenção definiu os conceitos dos espaços marítimos (Águas Interiores, Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva, Plataforma Continental, Alto-Mar e Fundos Marinhos) e criou três órgãos de solução de controvérsias para assegurar o cumprimento dos seus dispositivos (Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos, sediada em Kingston, Jamaica; Tribunal Internacional sobre Direito do Mar, sediado em Hamburgo, Alemanha; Comissão dos Limites da Plataforma Continental, instalada na sede das Nações Unidas em Nova Iorque).

Por seu impacto no regime do direito do mar, inclusive do ponto de vista da preservação do meio ambiente, a codificação de tais conceitos tem servido de referência até mesmo para Estados não signatários da Convenção. Além disso, o princípio nela consagrado do uso pacífico dos mares e oceanos inspirou a proposta brasileira submetida em maio de 1986 ao Secretário-Geral da ONU⁴ e que acabaria gerando, no mesmo ano, a Declaração de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁵. A consolidação da Zona de Paz, objeto de sete reuniões ministeriais

4 CORTES, Octávio Henrique Dias Garcia. *A política externa do Governo Sarney*. Brasília: FUNAG, 2010, p. 188. A proposta foi anunciada no discurso de abertura pelo Chanceler Roberto de Abreu Sodré da XLI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. Vide também CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011*. 3ª edição revista e ampliada. Brasília: FUNAG, 2012, p. 582.

5 Resolução nº A/RS/41/11, de 27 de outubro de 1986.

dos países que dela fazem parte, duas das quais no Brasil, dão a medida da importância estratégica do Atlântico Sul e da capacidade da diplomacia brasileira de articular novas geometrias internacionais voltadas à promoção da paz, da cooperação e da segurança.

A iniciativa desta coletânea deve-se, em boa medida, ao Embaixador Jeronimo Moscardo de Souza, quando exercia a presidência da FUNAG. Seu propósito como idealizador era não apenas suprir a lacuna bibliográfica existente sobre tema tão importante e estratégico, como também fazê-lo num momento de alto simbolismo do espírito de compreensão e cooperação internacional e do significado histórico que marcaram a conclusão do Tratado do Direito do Mar.

Meus antecessores na Fundação, Gilberto Saboia e José Vicente Pimentel, empenharam-se na realização do projeto. É deles, portanto, idealizadores, organizadores e autores, o mérito da obra, que tenho a satisfação de apresentar. Nesta honrosa tarefa, não poderia deixar de prestar homenagem a instituições e personalidades, dentro e fora da Casa de Rio Branco, que se dedicaram a estudos, pesquisas e debates, que tanto contribuíram para a formulação da política brasileira nesse vasto e estratégico campo multidisciplinar para o qual convergem interesses e ações públicas e privadas. Recorde-se inicialmente a criação, em 1974, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), órgão de coordenação, cuja composição abrangente dava a medida da complexidade do exercício negociador e do papel de cada Ministério ou empresa envolvida, como foi o caso da Petrobras e da Vale.

O Itamaraty tem uma forte tradição na área do direito do mar, o próprio Ministro de Estado das Relações Exteriores,

Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, é considerado parte dela. Personalidades como José Sette Câmara, Carlos Calero Rodrigues e Ramiro Saraiva Guerreiro ajudaram a estabelecê-la. Como Representante Permanente em Genebra, Secretário-Geral das Relações Exteriores (1974-1978) e Ministro das Relações Exteriores (1979-1985), Saraiva Guerreiro é reconhecido como um dos principais formuladores e executores da política externa brasileira no setor e também o principal negociador brasileiro da Convenção do Mar, juntamente com o Embaixador Calero Rodrigues.

Jovens diplomatas à época, Sérgio Thompson Flores, José Maurício Bustani, Flávio Perri e Luiz Augusto de Araújo Castro deixaram sua marca no longo caminho que iria contar com o concurso competente de Luiz Filipe de Macedo Soares, autor de um dos textos incluídos neste livro. Assim como a do Chanceler Figueiredo Machado, suas teses, apresentadas no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, constituem, ainda hoje, referência necessária à análise e ao debate sobre diferentes aspectos da temática marinha⁶.

No campo jurídico, o Professor Vicente Marotta Rangel tornou-se um dos maiores especialistas brasileiros e destacou-se por sua

6 BUSTANI, José Maurício de Figueiredo. *A Pesquisa Científica Marinha de Genebra a Caracas: uma Ciência sob Suspeita*. 1981 / CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. *O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*. Brasília: IPRI/FUNAG, 1989 / SOARES, Luiz Filipe de Macedo. *Fundos Marinhos Princípio e Prática Estudo sobre os mecanismos transitórios entre a assinatura e a entrada em vigor da Convenção sobre o Direito do Mar*. 1982 / MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. *A Plataforma Continental Brasileira e o Direito do Mar: Considerações para uma ação Política*. 2000 / FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. *Organização Marítima Internacional (IMO)*. Brasília: IPRI/FUNAG, 1989 / PERRI, Flávio Miragaia. *Soberania e Liberdade: os interesses internacionais e os espaços oceânicos oferecidos às jurisdições nacionais à luz dos desenvolvimentos na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar: um estudo sobre as ilhas oceânicas brasileiras*. 1982.

contribuição à delegação que negociou a Convenção durante uma década. Por seus reconhecidos méritos, além da ação da diplomacia brasileira, foi eleito juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar. Outro jurista de destaque no processo foi Antônio Augusto Cançado Trindade, também Consultor Jurídico do Itamaraty e atualmente Ministro da Corte Internacional de Justiça da Haia. A inclusão de artigos desses e de outros juristas enriquece a presente publicação.

No âmbito da Marinha, muitos foram aqueles cujo estudo e conselho sobre aspectos técnicos ou estratégicos influíram junto a formuladores e negociadores brasileiros. O Itamaraty e a Marinha desenvolveram perfeita colaboração na avaliação e no tratamento do processo negociador da Convenção, inclusive no âmbito da CIRM. O Prefácio do Comandante da Marinha, Almirante Júlio Soares de Moura Neto, não deixa de representar nesta coletânea o reconhecimento da importância do papel da Marinha e daqueles que, dentro daquela Força, tanto se dedicaram e se dedicam à reflexão sobre os desafios do mar e os interesses brasileiros. Nas pessoas dos Almirantes Paulo Augusto Garcia Dumont e Airton Ronaldo Longo, que, durante anos, integraram a delegação brasileira, e ao ex-Ministro da Marinha Mauro Cesar Rodrigues Pereira, presto tributo a todos os demais oficiais que concorreram para o êxito do processo negociador e a implementação do tratado.

No século XXI, a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar deve dar a contribuição que lhe cabe na defesa do ecossistema da Terra. A Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) considerou oceanos e águas costeiras fundamentais para a sobrevivência

do planeta. Ressaltou a importância da conservação e utilização sustentável do mar, inclusive para a erradicação da pobreza, segurança alimentar e trabalho decente, protegendo, ao mesmo tempo, a biodiversidade, o ambiente marinho e remediando os impactos da mudança climática⁷.

No documento, a comunidade internacional reconheceu o papel da CNUDM para promover o desenvolvimento sustentável, bem como a importância da sua adoção quase universal pelos Estados, instando todos os Estados-Membros a implementar plenamente suas obrigações perante a Convenção.

Estou certo de que a reflexão que se fará a partir da leitura desta publicação fortalecerá, de uma perspectiva dos interesses brasileiros, a visão crítica da responsabilidade de todos os Estados, membros e ainda não membros do Tratado do Direito do Mar, para com o bem-estar e o futuro da humanidade.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

⁷ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 14/4/2014.



SUMÁRIO

Prefácio.....	15
---------------	----

Júlio Soares de Moura Neto

Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.....	21
--	----

Adherbal Meira Mattos

O debate em busca do consenso – as negociações para os termos finais da Convenção da Jamaica	67
---	----

Airton Ronaldo Longo

“Segurança no mar”: que segurança?.....	127
---	-----

André Panno Beirão

Direito do Mar: indicações para a fixação dos limites laterais marítimos.....	167
--	-----

Antônio Augusto Cançado Trindade

A liberdade do alto-mar – antecedentes históricos dos artigos de 87 a 90 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar	223
--	-----

Antônio Celso Alves Pereira

João Eduardo de Alves Pereira

O Brasil e as negociações sobre Direito do Mar	255
--	-----

Luiz Filipe de Macedo Soares

A expansão da Amazônia Azul: a plataforma continental do Brasil
além das 200 milhas náuticas313

Maria Augusta Paim

A Convemar e a proteção do meio ambiente marinho: impacto na
evolução e codificação do Direito do Mar – as ações implementadas
pelo Brasil e seus reflexos no Direito Nacional347

Maria Helena Fonseca de Souza Rolim

Unclos: três décadas de aplicação, interpretações e
novas perspectivas373

Maria Teresa Mesquita Pessoa

O papel do Brasil nos organismos internacionais ligados ao
Direito Marítimo com destaque à International Maritime
Organization (IMO).....405

Mauro Cesar Rodrigues Pereira

Um regime de exploração do solo e subsolo da plataforma
continental brasileira: reflexões para um futuro já presente.....435

Renata Baptista Zanin

Rodrigo Fernandes More

Fundos oceânicos.....463

Vicente Marotta Rangel

Tribunal Internacional do Direito do Mar e sua contribuição
jurisprudencial.....489

Wagner Menezes

PREFÁCIO

Quais os desafios que o mar impõe? A evolução da humanidade está intrinsecamente ligada aos seus aspectos diversos e, por vezes, controversos, sejam como elementos aglutinadores, sejam como separadores, que se aplicam, significativamente, ao Brasil, que possui uma imensa costa de 8.500 km e águas jurisdicionais com cerca de 4,5 milhões de km². Cabe relembrar que a nossa história teve seu início exatamente pela coragem de navegadores que desbravaram o desafiador e desconhecido Atlântico Sul.

Os oceanos, ao mesmo tempo em que se firmaram como fundamental elo entre povos, elemento de integração econômica e cultural, novo horizonte de oportunidades e riquezas, também foram o palco de conflitos, disputas, acidentes, limitações e afastamentos, constituindo-se, paradoxalmente, em uma defesa natural dos estados costeiros e em meio de aproximação com nações distantes.

O nosso País, a despeito das imensas riquezas emersas em seu vasto território, tem se conscientizado, cada vez mais, da sua grande dependência do mar. Ele é a principal porta de comércio

exterior, com mais de 90% de entrada e saída de mercadorias. Dele, também advém a esperança de um novo capítulo na busca incessante pela autossuficiência de produção de petróleo e gás.

Se, outrora, muitos foram os debates sobre como deveriam ser os oceanos, se livres para todos ou domínio de alguns, atualmente, cada vez mais, o mundo tem procurado respaldar regras de uma convivência sustentável e pacífica com relação ao uso desse imenso e imprescindível espaço, cabendo a nós, brasileiros, reafirmar nossa posição de autonomia, participando dessas tratativas.

A Organização das Nações Unidas (ONU), idealizada para zelar pela paz e segurança internacional, fomentou a consolidação da regulação marítima. Várias tentativas frustraram essa expectativa. Apesar dos progressos decorrentes da primeira e da segunda Conferência, pouco se avançou na obtenção do consenso em algumas questões mais sensíveis. Daí decorreu a importância da terceira, que culminou com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada por expressiva representação de Estados, em 10 de dezembro de 1982. Na elaboração desse documento, a nossa contribuição também se destacou.

O texto acordado, já em seu preâmbulo, deixava transparecer o espírito almejado à época de sua conclusão, qual seja, o respeito à soberania das nações e a construção de uma ordem jurídica para os espaços oceânicos, que facilitasse a relação entre os povos e respaldasse os anseios por uma maior segurança nas diversas atividades ligadas a eles.

Os nossos interesses maiores sempre estiveram fortemente ligados ao mar. Temas como a garantia do transporte e a utilização sustentável dos recursos nele existentes são cada vez mais relevantes

para o País. Assim, desde as longas discussões e negociações que levaram à CNUDM, houve grande esforço por parte das nossas representações em defender as prioridades nacionais.

Hoje, passado o tempo de amadurecimento desse importante marco regulatório, detentor de crescente legitimidade, mais de 160 estados são plenos aderentes à Convenção, e o Brasil pode orgulhar-se de ter tido a maior parte de suas proposições preservadas. Essa adesão quase planetária, no entanto, também foi acompanhada de profundas transformações que redundaram em demandas atuais que, à época, não puderam ser contempladas no texto consensual. Esse desafio de reflexão é um dos faróis que balizaram diversos capítulos da presente obra, sempre sob o prisma do que nos convém.

O debate *Mare Liberum versus Mare Nostrum*, apesar de aparentemente superado, permeou a utilização dos oceanos durante séculos e ainda permanece latente, merecendo um aporte reflexivo neste livro. O clamor da comunidade mundial por maior segurança nas atividades marítimas é crescente e decorre tanto da maior visibilidade e dos riscos da atuação no mar (tão hospitaleiro e, por vezes, tão hostil), quanto da evolução dos instrumentos para o seu controle e monitoração.

É inegável a contribuição da CNUDM em variados aspectos. Diversos novos atos e a criação de alguns organismos e instituições nela tiveram sua origem e motivação. A instituição do Tribunal Internacional do Direito do Mar, da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA), da Empresa, da Organização Marítima Internacional (IMO), da Comissão sobre os Limites da Plataforma

Continental (CLPC), entre outros, também suscitou abordagem na presente publicação.

Reconhecemos o grande valor e a importância de nossa Plataforma Continental. É inquestionável a prioridade nacional quanto às questões de aproveitamento dos recursos de nossos solo e subsolo marinhos. Entretanto, não se pode descartar a possibilidade de descobertas em regiões que ultrapassem esse limite, e de que, com o passar do tempo e o notável avanço tecnológico, a exploração de tais regiões torne-se cada vez mais economicamente viável e ambientalmente sustentável. Também por isso, é relevante a regulação de atividades dessa natureza no Alto Mar e nos Fundos Oceânicos da Área. Eis mais uma razão da necessidade de um Poder Marítimo (e, mais especificamente, de um Poder Naval) compatível com nossa grandeza e anseios.

A imensa área de responsabilidade de resgate e salvamento (SAR) reforça o espírito colaborativo que precisamos ter com os vizinhos do Atlântico Sul e os navegantes em geral. Os progressos nesse sentido têm se consolidado e ainda muito podem evoluir. No entanto, a aproximação resultante da cooperação em nosso entorno oceânico supera a questão da salvaguarda da vida humana: é estratégica, tanto para o País quanto para esses parceiros que procuram uma maior segurança em suas costas.

Enfim, a elaboração da presente obra era havia muito desejada e reflete o grande desafio encarado por proeminentes pensadores e analistas brasileiros. A imensa “Amazônia Azul” merece essa contribuição. As reflexões sobre o passado e os apontamentos ao possível futuro da regulação dos espaços marítimos estão presentes

neste livro e, tenho a certeza, servirão ao aprofundamento dos estudos e debates contínuos.

Se, noutro tempo, o oceano mais nos separava que unia, sua imensidão tem se apresentado bastante aglutinadora, unindo povos e interesses. E o Brasil tem procurado se manter pronto a confirmar sua fundamental vocação marítima de ator relevante no cenário internacional.

Júlio Soares de Moura Neto
Almirante de Esquadra
Comandante da Marinha



OS NOVOS LIMITES DOS ESPAÇOS MARÍTIMOS NOS TRINTA ANOS DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR

Adherbal Meira Mattos

1. Introdução

Os trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, complementada pelo Acordo sobre a Implementação de sua Parte XI, de 1994, apresenta *prós* (respeito à soberania, uso pacífico dos mares, delimitação do mar territorial, da zona contígua, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental) e *contras* (quotas de captura na zona econômica exclusiva, a noção de patrimônio comum da humanidade da Área, frágeis medidas contra o comércio ilícito de entorpecentes). A demarcação definitiva dos novos limites dos espaços marítimos – levando em conta países centrais e países periféricos – é, contudo, sua maior contribuição ao complexo Direito do Mar – após anos de tentativas normativas sobre a matéria – no contexto da atual Nova Ordem Mundial, profundamente integrada e globalizada.

2. A Convenção

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Convenção da Jamaica ou Convenção de Montego Bay), de 10 de dezembro de 1982, está completando trinta anos, nos quais contribuiu para a caracterização dos novos limites dos espaços marítimos.

Num só documento – ao contrário das normas genebrinas que a antecederam –, a Convenção compreende um Preâmbulo, 17 Partes e nove Anexos, além da Ata Final da Conferência (III Conferência) da ONU sobre a matéria.

Dispõe a Convenção sobre mar territorial e zona contígua, zona econômica exclusiva, plataforma continental, alto-mar, estreitos utilizados para a navegação internacional, estados arquipélagos, ilhas, mares fechados ou semifechados, área, estados sem litoral, proteção e preservação do meio ambiente, investigação científica marinha e solução de controvérsias, além de disposições gerais e disposições finais.

A Convenção foi complementada, em 1994, pelo Acordo sobre a Implementação de sua Parte XI (o *Boat Paper*), referente exclusivamente à Área (o fundo do mar internacional), com vistas a atrair grandes potências, isto é, países de maior expressão político-econômico-estratégica.

Para o Brasil, é importante ressaltar que o Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995, declarou a entrada em vigor da Convenção, a partir de 16 de novembro de 1994, com fundamento na ratificação brasileira de 22 de dezembro de 1988, a que se seguiu a lei nacional sobre a matéria (Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993), com

base na ratificação de 1988. Antes, pois, da entrada em vigor da Convenção, mas em perfeita adequação com ela, ocasião em que nosso mar territorial de 200 Milhas Náuticas (MN) foi substituído por um mar territorial de apenas 12 MN, limite esse historicamente defendido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A Convenção apresenta aspectos positivos, como os constantes de seu Preâmbulo (soberania, cooperação, justiça, meios pacíficos, equidade, segurança, igualdade de direitos, proteção ambiental, investigação científica), em suas Disposições Gerais (ordem econômica internacionalmente justa, uso pacífico dos mares) e em suas Disposições Finais (declarações interpretativas, denúncia), sem esquecer o sucesso na delimitação de espaços marinhos (principalmente mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental).

Apresenta, todavia, aspectos negativos, traduzindo, na prática, a hegemonia dos países centrais (essencialmente quanto ao problema de quotas de capturas na zona econômica exclusiva e na intrigante noção de patrimônio comum da humanidade referente à Área), a que se aliam decisões por mero consenso, em vez do voto democrático, o que enfraquece os interesses dos países periféricos, muitos dos quais, hoje, emergentes [como aqueles que compõem blocos como o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China)], os quais repudiam diferenças de tratamento e lutam por um equilíbrio estrutural e operacional.

Especificamente quanto ao mar territorial (jurisdicional), a Convenção fixou sua extensão até o limite de 12 milhas marítimas, onde o Estado costeiro exerce plena soberania, que se estende ao

espaço aéreo sobrejacente, ao leito e ao subsolo do mar. Seguindo a norma genebrina sobre a matéria, abrigou o instituto jurídico da passagem inocente (inofensiva), para todos os navios, de todos os Estados. O mar territorial começa na linha de base (que envolve, inclusive, águas interiores) e termina na linha de respeito. Desde o início, a norma genebrina conceituou a linha de base como a linha de baixa-mar, ao longo da costa (daí a preferência pela expressão país costeiro, do que país ribeirinho), conforme as cartas náuticas de grande escala, oficialmente reconhecidas, independentemente dos métodos de traçado (poligonal, curvas tangentes ou linhas paralelas). O Brasil, Estado-Parte da Convenção, em consequência dela, revogou a Decreto-Lei nº 1.098, de 1970, que dispunha, unilateralmente, sobre um mar territorial de 200 milhas marítimas, e promulgou a Lei nº 8.617, de 1993, que estabeleceu, internamente, um mar territorial de apenas 12 milhas marítimas.

A delimitação do mar territorial em 12 MN, pela Convenção, foi uma vitória das Nações Unidas, pois o problema se arrastava desde Bynkershoek e Galiani (o tiro do canhão de 3MN) na Sociedade das Nações, em 1930, e na própria ONU, em 1958 e em 1960 (Genebra). Tudo isso envolve a discussão clássica do *mare liberum* (de Grotius) e de *mare clausum* (de Selden), a que somam inúmeros atos internacionais e/ou regionais, como os Princípios do México, de 1956, e a Declaração de Santo Domingo, de 1972.

O Brasil, de forma unilateral, em 1970, por meio do Decreto-Lei nº 1.098, criou um mar territorial de 200 MN, onde exerceria plena soberania nas águas, no leito, no subsolo e no espaço aéreo sobrejacente, o que denota uma finalidade essencialmente (senão exclusivamente) econômica, principalmente, em termos de pesca.

Assim, no ano seguinte (1971), o Decreto nº 68.459 estabeleceu duas zonas de pesca, de 100 MN cada uma, sendo a primeira – salvo casos especiais não declarados – para a pesca somente de brasileiros, enquanto a segunda permitia a pesca por estrangeiros, desde que autorizados pelo País. Houve protesto internacional, pois se tratava de um ato unilateral, mas, em 1972, os Estados Unidos da América (EUA) chegaram a assinar um acordo de pesca com o Brasil, reconhecendo, pois, nossa soberania.

No plano internacional, porém, o problema continuava em aberto, pois nem todos os países podiam, geograficamente, ter e manter um mar territorial de tão grande extensão, além de que países como os EUA sempre defenderam meras 3 milhas marítimas, a partir do que emanaram entraves, até por sua posição no *Big Five*. E assim, em 1993, o Brasil promulgou a Lei nº 8.617, de acordo com a Convenção de Montego Bay, de apenas 12 milhas marítimas.

A zona contígua passou a ter 24 milhas (art. 33), a partir da linha de base do mar territorial (na realidade, pois, 12 milhas marítimas), nos termos da Convenção da ONU de 1982 e, conseqüentemente, da Lei nº 8.617, de 1993. Nela, o Estado costeiro tem direitos soberanos para tomar todas as medidas de fiscalização necessárias para evitar e imprimir infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, no seu território ou no seu mar territorial.

Na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), o Estado costeiro tem direitos soberanos para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, renováveis ou não renováveis, das águas sobrejacentes ao leito do mar e seu subsolo. Exerce, também, jurisdição quanto à colocação e utilização de

ilhas artificiais, instalações e estruturas, à investigação científica marinha e à proteção do meio marinho. Sua extensão é de 200 milhas marítimas (art. 57), a partir da linha de base do mar territorial (na realidade, pois, 188 milhas marítimas). Os demais Estados gozam, na ZEE, das liberdades de navegação, de sobrevoo e de colocação de cabos e oleodutos submarinos.

O Estado costeiro fixa as capturas permissíveis dos recursos vivos de sua ZEE e determina sua capacidade de captura. Quando não puder efetuar a totalidade da captura permissível, dará acesso a outros Estados ao excedente dessa captura, conforme condições estabelecidas em acordos entre as partes.

A Convenção admite a operação de navios de outros Estados na ZEE do Estado costeiro, e a lei brasileira vai além, pois permite a realização, por outros Estados, de exercício ou manobras militares, inclusive as que impliquem o uso de armas ou explosivos, desde que haja o consentimento do governo federal.

O programa Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos (PSRM) na ZEE (REVIZEE), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), de 1994, é consequência do IV PSRM, nos termos da Convenção da ONU de 1982 e da Lei nº 8.617, de 1993. Compreende nove Partes e dois Anexos, visando ao levantamento dos potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos da ZEE, para inventariar tais recursos e as características ambientais de sua ocorrência, determinar suas biomassas, estabelecer potenciais de captura, etc.

A plataforma do Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas (continentais ou insulares)

além de seu mar territorial, até, em princípio, uma distância de 200 milhas marítimas. A Convenção admite, porém (art. 76), uma extensão maior (até ou além de 350 milhas marítimas). Trata-se do aspecto jurídico da plataforma, que começa quando termina o mar territorial, na linha de respeito, pois, geograficamente, a plataforma começa muito antes, coincidindo com o leito e o subsolo do mar territorial, que, como vimos, já se encontram devidamente normatizados. Observa-se, também, que a plataforma tanto compreende os continentes como as ilhas. Logo, é possível falar-se numa plataforma submarina (como gênero), de que são espécies a plataforma continental (continentes) e a plataforma insular (ilhas, que incluem rochedos, mas excluem estruturas artificiais).

O Estado costeiro exerce direitos soberanos sobre a plataforma, para fins de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. Compreendem, estes, os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo e os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, que, no período de captura, estão imóveis no leito ou subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com o leito ou subsolo. Tais direitos não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes ou do espaço aéreo acima dessas águas, nem a navegação e outras liberdades dos demais Estados, como a colocação de cabos e dutos submarinos.

Os Estados costeiros têm o direito de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção do meio marinho, bem como a construção, operação e uso de ilhas artificiais, instalações e estruturas, admitindo a lei brasileira a condução da investigação científica marinha por outros Estados, com o consentimento prévio do governo do Brasil.

A Comissão de Limites da Plataforma Continental (Anexo II) estabeleceu um prazo de até dez anos, após a entrada em vigor da Convenção, para a delimitação da plataforma continental jurídica dos Estados-Partes, quando sua extensão máxima seria de 200 milhas marítimas, razão da criação, no Brasil, do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), que, no platô paulista, chegou a 350 MN. Para tornar os limites marítimos do País compatíveis com a Convenção da ONU, o Brasil promulgou a Lei nº 8.617, de 1993. Convenção e Lei falam em exercício de direitos soberanos sobre a plataforma, para exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. O mesmo ocorre na ZEE. No mar territorial, entretanto, há plena soberania, sobretudo, de acordo com a atual Constituição Federal, que considera bens da União o mar territorial (art. 20, VI) e os recursos naturais da plataforma e da ZEE (art. 20, V).

No alto-mar (art. 87), não há exercício de soberania. *Res communis* (e não *res nullius*), ele compreende todas as partes equóreas não incluídas na ZEE, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem as águas arquipelágicas de um Estado arquipélago.

Segundo a Convenção da ONU, as grandes liberdades do alto-mar são a liberdade de navegação, de pesca, de sobrevoo, de colocação de cabos submarinos, de construção de ilhas artificiais e de investigação científica. A Convenção analisa hipóteses de abaloamento, de assistência, de proibição de transporte de escravos (inclusive de mulheres e crianças para fins de prostituição), de cooperação na repressão de pirataria, de tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas (que, infelizmente,

não integra o elenco dos atos que admitem o direito de visita), de transmissões não autorizadas, de direito de perseguição, etc. A Convenção dispõe, ainda, sobre conservação e gestão de recursos vivos do alto-mar, estabelecendo princípios legais sobre pesca e cooperação.

Atos normativos anteriores já tratavam da pesca, como, em 1996, acordos sobre pesca do atum no Atlântico e acordos sobre caranguejo e crustáceos, além de Convenções sobre regulamentação da caça às baleias (Genebra, 1931, Washington, 1946, e Tóquio, 1970), o que preocupa os países emergentes, enquanto países centrais (Japão) alegam razões vinculadas a pesquisas científicas, enquanto, na realidade, o que importa é o fator econômico-financeiro.

Os cabos submarinos constaram da Convenção de Paris de 1884 e das Convenções de Genebra de 1958 e de 1960. Hoje, são usados preferencialmente para distâncias menores, enquanto as ligações por satélites o são para distâncias maiores. Mesmo assim, encontram-se cabos submarinos em serviço – afora os planejados e os fora de uso – no Pacífico Oeste (73), no Mediterrâneo e Mar Vermelho (74), no Mar do Norte (39), no Báltico (35), no Pacífico Leste (22), no Caribe (22) e no Atlântico (46), envolvendo Estados, organizações e corporações financeiras transnacionais.

A Convenção de 1982 define ilha como a formação natural de terra, rodeada de água, que fica a descoberto na preamar. As ilhas possuem mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental. Contudo, as ilhas artificiais, instalações e estruturas, na ZEE e na plataforma, não têm o estatuto jurídico de ilhas.

O mesmo ocorre com relação a instalações e equipamentos de investigação científica no meio marinho.

Conforme a Convenção, até os rochedos que se prestem à habitação humana ou à vida terão ZEE e Plataforma Continental (é silente sobre Mar Territorial e Zona Contígua), daí a política estratégica do País quanto aos Penedos São Pedro e São Paulo. A meu ver, porém, o disposto no art. 121, 3, parece conflitar com o disposto no art. 77, 3, da Convenção, quanto aos direitos do Estado costeiro em sua plataforma continental.

Conforme a Convenção, a Área (com seus recursos) é patrimônio comum da humanidade (art. 136). Esse é um dos princípios básicos que regem a Área, ao lado da cooperação, fins pacíficos, investigação científica marinha, transferência de tecnologia e proteção de meio marinho. O papel da Autoridade (Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos) é fundamental, em termos de políticas de produção, sendo os minerais extraídos da Área alienados por intermédio dela, o que pode gerar distorção do princípio de patrimônio comum da humanidade, por parte do G-7, contra os legítimos interesses do G-77.

Os órgãos principais da Autoridade são a Assembleia, o Conselho, o Secretariado e a Empresa. Sintetiza, esta, o poder da Autoridade, e pelo seu Estatuto atua por meio de um Conselho de Administração e de um Diretor Geral. A Convenção elenca os seguintes meios para a solução de controvérsias: meios pacíficos, inclusive conciliação; Tribunal Internacional do Direito de Mar (ênfatisando sua Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos, incompetente, porém, para se pronunciar sobre o exercício,

pela Autoridade, de seus poderes discricionários); Tribunais Arbitrais; Tribunais Arbitrais Especiais; e a Corte Internacional de Justiça (CIJ).

A Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 48/263, de 28 de julho de 1984, aprovou o Acordo sobre a Implementação da Parte XI da Convenção (a área), estabelecendo, de forma estratégica, que futuras ratificações ou adesões à Convenção significariam aceitação do Acordo e que a aceitação de Acordo importaria em prévia aceitação da Convenção. Foi, sem dúvida, uma forma inteligente de atrair grandes potências à Convenção, favorecendo sua participação, mas enfraquecendo a participação dos países periféricos e a própria noção de patrimônio comum da humanidade.

Trata a Convenção de Montego Bay do regime jurídico das águas que formam os estreitos utilizados para a navegação internacional. O regime de passagem por esses estreitos não afeta o regime jurídico das águas que formam os estreitos nem o exercício, pelos Estados ribeirinhos dos estreitos, de sua soberania ou de sua jurisdição sobre essas águas, seu espaço aéreo, leito e subsolo.

Haverá liberdade de navegação e de sobrevoos se, pelo estreito, passar uma rota de alto-mar, ou pelo estreito que atravessar uma zona econômica exclusiva, que seja conveniente por seus caracteres hidrográficos e de navegação. Também haverá passagem inocente nos estreitos situados entre uma parte do alto-mar ou de uma zona econômica exclusiva e o mar territorial de outro Estado. Aos demais estreitos, aplicar-se-á a passagem de trânsito, situação em que a competência do Estado costeiro é maior do que no caso da passagem inocente.

A Convenção define passagem em trânsito como o exercício da liberdade de navegação e sobrevoo exclusivamente para fins de trânsito contínuo e rápido pelo estreito entre uma parte do alto-mar ou de uma zona econômica exclusiva e uma outra parte do alto-mar ou zona econômica exclusiva. Os navios e aeronaves, durante a passagem em trânsito, respeitarão a soberania dos Estados ribeirinhos, bem como suas leis e regulamentos. O regime de passagem inocente (inofensiva) aplicar-se-á a estreitos utilizados para navegação internacional, excluídos da aplicação do regime de passagem em trânsito, em virtude do § 1º do art. 38 da Convenção (estreito formado por uma ilha do Estado costeiro e seu território continental, existindo do outro lado da ilha uma rota de alto-mar ou uma que passe por uma zona econômica exclusiva) ou situados entre uma parte do alto-mar ou uma zona econômica exclusiva e o mar territorial de um Estado estrangeiro. Não haverá qualquer suspensão de passagem inofensiva por tais estreitos.

A Convenção de 1982 não se refere de modo expreso aos canais, que são vias artificiais de comunicação entre dois mares, podendo ser encontrar no território de apenas um Estado ou entre os territórios de dois ou mais Estados, com o fim de facilitar a navegação. Regra geral, estão submetidos à soberania do Estado ou Estados que atravessam, mas, na prática, os mais importantes estão subordinados a regimes internacionais (servidões de passagem). É o que ocorre com os Canais de Kiel, de Suez e do Panamá.

O Canal de Kiel foi construído pela Alemanha em fins do século XX, mas foi internacionalizado pelo Tratado de Versalhes. Encontra-se situado entre o Báltico e o Mar do Norte e aberto à livre navegação de todos os navios, de todos os Estados.

O Canal de Suez liga o Mediterrâneo ao Mar Vermelho. Seu regime jurídico advém da Convenção de Constantinopla, de 1888, cujos princípios básicos são os seguintes: ficará sempre aberto à navegação, em tempo de guerra e de paz, a todos os navios de todos os Estados; jamais ficará sujeito ao exercício do direito de bloqueio. A despeito disso, em 1956, o Egito nacionalizou o Canal de Suez, impedindo não só a navegação israelense, como a de outros países.

O Canal de Panamá teve sua construção prevista no Tratado Hay-Pauncefond, de 1901, concluído entre os EUA e a Grã-Bretanha. Os EUA se comprometeram a construir o canal à sua custa, ficando com o direito exclusivo de administrá-lo. O canal ficaria aberto à navegação de todos os navios de todos os Estados (art. 1º), jamais podendo ser objeto de bloqueio (art. 2º).

Pela Convenção firmada pelos EUA com o Panamá, de 1903 (Tratado Hay-Bunay Varilla), o segundo concedeu ao primeiro, a título perpétuo, o uso, ocupação e controle de uma zona – a Zona do Canal – tendo em vista a construção, manutenção, exploração, saneamento e defesa do referido Canal (art. 2º). Foram adotadas, para a neutralização do Canal de Panamá, as mesmas normas jurídicas estabelecidas pela Convenção de Constantinopla ao regime de livre navegação do Canal de Suez. Pela Convenção, plenos foram os poderes outorgados pelo Panamá aos EUA na Zona do Canal, nela compreendidos terras, águas, ilhas, rios, lagos, etc.

Com o passar dos anos, o Panamá se rebelou contra os termos da referida Convenção, até que, em 1977, dois tratados foram assinados entre os EUA e o Panamá, na sede da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ficou acordado que os EUA,

gradualmente, cederiam o controle do Canal e da Zona do Canal do Panamá, o que foi totalmente efetivado no ano 2000 (primeiro tratado).

Estado arquipélago é o formado integralmente por um ou vários arquipélagos, podendo incluir outras ilhas (art. 46). Os arquipélagos compreendem ilhas, águas e elementos naturais, formando um todo geográfico, econômico e político, ou assim historicamente considerados.

As linhas de base arquipelágicas, conforme a Convenção (art. 47), adotam o sistema de linhas retas e outros aplicáveis desde a norma genebrina. A largura do mar territorial, da zona contígua, da zona econômica exclusiva e da plataforma é medida a partir das linhas de base arquipelágicas. A soberania do Estado arquipélago se exerce nessas porções equóreas e sobre seus respectivos recursos, estendendo-se ao espaço aéreo, ao leito e subsolo do mar, garantindo o direito de passagem inocente e de passagem em trânsito.

Para a Convenção da ONU, mar fechado ou semifechado significa um golfo, baía ou mar, rodeados por dois ou mais Estados e comunicando com outro mar ou com o oceano, por uma saída estreita, ou formado inteira ou principalmente por mares territoriais e zonas econômicas exclusivas de dois ou mais Estados costeiros (art. 122).

A Parte XII da Convenção trata da proteção e preservação (conservação) do meio marinho, em termos de cooperação; assistência técnica; controle sistemático e avaliação ecológica; regras internacionais e legislação nacional, para prevenir, reduzir

e controlar a população no meio marinho; execução de normas; garantias; e responsabilidade. A cooperação é analisada no plano mundial e regional, pelos Estados, diretamente, ou por meio de organizações internacionais (notificação de danos, programas de investigação, troca de informações, etc.), merecendo destaque, no setor, as conferências *Advisory Committee on Protection of the Sea* (ACOPS).

Os Estados, diretamente ou por meio de organizações, prestarão assistência científica e técnica aos países em desenvolvimento. Há, também, controle sistemático e avaliação ecológica, quanto aos riscos ou efeitos de poluição, da publicação de relatórios e da avaliação dos efeitos potenciais de atividades no meio marinho.

No tocante à adoção e execução de leis nacionais e internacionais para prevenir, reduzir e controlar a poluição no meio marinho, a Convenção trata da poluição de origem terrestre, da poluição proveniente de atividades relativas aos fundos marinhos sob jurisdição nacional, da poluição proveniente de atividades na área, da poluição por alijamento, da poluição proveniente de embarcações e da poluição decorrente da atmosfera.

Finalmente, prevê a Convenção, como garantias para facilitar os procedimentos, a audiência de testemunhas, a apresentação de provas, em geral, e o exercício do poder de polícia dos Estados, traçando parâmetros sobre investigação de embarcações estrangeiras, com base na ação de responsabilidade civil por perdas ou danos e na imposição de penas pecuniárias.

Todos os Estados e organizações têm o direito de realizar investigação científica marinha (Parte XIII), respeitados os direitos

dos outros Estados e organizações, com base nos seguintes princípios: realização com fins exclusivamente pacíficos; efetivação por métodos científicos compatíveis com a Convenção; não interferência com outras utilizações legítimas do mar; e respeito à proteção do meio marinho. A cooperação internacional respeitará a soberania dos Estados, por meio de informações decorrentes de acordos bilaterais ou multilaterais. A realização e promoção da investigação científica marinha é analisada pela Convenção, no mar territorial, na ZEE, na plataforma continental, na área e no alto-mar, sendo que, nos três primeiros casos, os Estados costeiros têm o direito de autorizar sua condição por outros Estados, como decorrência de sua soberania, integrando o contexto da chamada Amazônia Azul.

A colocação e utilização de instalações e equipamentos de investigação científica no meio marinho são legais, mas não têm o estatuto jurídico de ilhas, não afetando, sua presença, a delimitação de mar territorial, de ZEE e de plataforma do Estado costeiro, nem as rotas de navegação internacional. Em volta dessas instalações, porém, podem ser estabelecidas zonas de segurança de largura razoável, que não excedam uma distância de 500 metros.

Estados e organizações são responsáveis por seus atos, pagando indenização pelos danos causados, sendo as controvérsias solucionadas pelas partes ou mediante o Tribunal Internacional do Direito do Mar, os Tribunais Arbitrais, os Tribunais Arbitrais Especiais e a CIJ. Pela Convenção, os Estados, por si ou por meio de organizações, promoverão o desenvolvimento e transferência de tecnologia marinha a todos os Estados interessados e aos países em desenvolvimento, quanto à exploração, aproveitamento,

conservação e gestão dos recursos marinhos, à proteção do meio marinho e à investigação científica marinha. As formas de cooperação internacional compreendem programas bilaterais, regionais ou multilaterais existentes, programas e novos programas, inclusive, com o estabelecimento de centros nacionais e regionais de investigação científica e tecnológica marinha.

A Convenção da ONU, em sua Parte XV, trata da solução de controvérsias, em três Seções. Na Seção 1, fala em meios pacíficos, enfatizando o papel da conciliação. Na Seção 2, prevê procedimentos compulsórios conducentes a decisões obrigatórias. Trata-se do Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) que conta com uma Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos, de Tribunais Arbitrais, de Tribunais Arbitrais Especiais e da CIJ, que terão plena jurisdição sobre qualquer controvérsia relativa à interpretação ou aplicação da Convenção. Na Seção 3, a Convenção dispõe sobre limites e exceções à aplicação da Seção 2, o que enfraquece a escolha dos procedimentos compulsórios conducentes a decisões obrigatórias.

Quanto aos limites, temos controvérsias quanto ao exercício, por um Estado costeiro, dos seus direitos soberanos e tocantes à investigação científica e à pesca. Quanto às exceções, temos hipóteses de delimitação de zonas marítimas e de atividades militares, além das controvérsias a respeito das quais o Conselho de Segurança da ONU estiver exercendo suas funções. Inúmeras foram as controvérsias ocorridas nos espaços marinhos, envolvendo navios de guerra e privados, direito de visita e de perseguição, abaloamento, poluição, etc. a solução nem sempre foi legítima, pela falta de normas e de um órgão julgador competente. Com a

Convenção da ONU, há esferas para a solução de tais controvérsias, a despeito dos aspectos negativos de sua Seção 3, como ocorreu com o navio Saiga, entre S. Vicente e Granadinas contra Guiné, no TIDM.

Antes da Convenção – cuja contribuição judicial, infelizmente, ainda é pequena –, muitos foram os casos que não tiveram solução, ou tiveram soluções inadequadas, envolvendo os mais diversos assuntos, conforme os exemplos abaixo: Chun-Chi-Cheung (imunidade de navios públicos), Parlement Belge (navio postal), Wildenhuis (assassinato em navio privado), Torrey Canyon e Amoco Cadiz (poluição), Onassis (captura de baleias), Batalha do Rio da Prata (negociações diplomáticas), Marianna Flora (pirataria), Itata e I'm Alone (revolução Chinesa, 1891), Lótus (colisão), Pescarias Anglo-Norueguesas (zonas de pesca) e Corfu (navios de guerra nos estreitos).

Quanto aos Estados sem litoral, a Convenção trata do direito de acesso ao mar e a partir do mar desses Estados, para que possam exercer seus direitos, inclusive os relativos às liberdades do alto-mar. Para tal fim, os Estados sem litoral gozam da liberdade de trânsito, através do território dos Estados de trânsito, por todos os meios de transporte, através de acordos entre as partes interessadas (art. 125). O tráfego em trânsito não está sujeito a direitos aduaneiros, impostos ou outros encargos, salvo os devidos por serviços prestados com relação a esse tráfego, podendo para tal ser estabelecidas zonas francas nos portos dos Estados de trânsito.

O assunto é antigo, tendo sido objeto da Declaração de Barcelona, de 1921, da Convenção de Genebra sobre Alto-Mar, de 1958 e da Convenção da ONU, de 1965, sobre comércio

de trânsito desses países. A atual Convenção, porém, utiliza a expressão “terão” direito de livre acesso ao mar, enquanto as normas jurídicas anteriores usavam o condicional “deveriam ter” direito de livre acesso ao mar.

Ao estudar a zona econômica exclusiva, a Convenção de Montego Bay fala em direitos dos Estados sem litoral (art. 69) e em direitos dos Estados geograficamente desfavorecidos (art. 70), que participarão, numa base equitativa, no aproveitamento de uma parte dos excedentes dos recursos vivos dessas zonas. Os *Land Locked States* (LLS) são os Estados sem litoral marítimo, estudados acima. Os *Geographical Disadvantaged States* (GDS) são os Estados com desvantagens geográficas, com pequeno litoral marítimo, com mar pobre em recursos naturais com mar prejudicado pela localização de países próximos.

3. O Acordo

A ONU, por meio de sua Assembleia Geral, com base na proposta do Embaixador Arvid Pardo, de Malta, sobre o fundo do mar, além das jurisdições nacionais, de 1967, cuidou de sua administração e regulamentação, a partir de 1976, culminando com a Convenção de Montego Bay (Jamaica), de 1982. Foi criada, então, a noção de patrimônio comum da humanidade, para a área, para que nenhum Estado pudesse reivindicar soberania ou direitos soberanos sobre parte alguma da referida zona – distinta de mar territorial, de zona econômica exclusiva, de alto-mar e de plataforma continental – do que resulta a impossibilidade de aquisição de domínio, seja por uso, ocupação ou qualquer outro meio.

Para tal fim, criou a Convenção a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, (Autoridade) com os seguintes órgãos: Assembleia, Conselho, Secretariado e Empresa, contando, para a solução pacífica de controvérsias, com a Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos e com o Tribunal Internacional do Direito do Mar.

O primeiro princípio daí decorrente é o de patrimônio comum da humanidade, compreendendo recursos e minerais. Recursos são os minerais sólidos, líquidos ou gasosos situados na Área, no leito e subsolo do mar, incluindo nódulos polimetálicos. Minerais são os recursos extraídos da Área, inalienáveis e inapropriáveis. Cabe à Autoridade, porém, alienar os minerais extraídos da Área – representando a humanidade –, o que distorce a noção de patrimônio comum, em benefício, inclusive, dos países centrais e em prejuízo dos periféricos.

Outro princípio que rege a Área é o de que o comportamento dos Estados deve pautar-se no interesse da manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como da cooperação e da compreensão mútua (art. 138). Daí decorre sua responsabilidade por danos, o mesmo sendo aplicado às organizações internacionais competentes (art. 139). O art. 141 complementa o raciocínio quanto à utilização da Área atribuindo-lhe somente fins pacíficos. A investigação científica marinha também deverá ser realizada exclusivamente com fins pacíficos e em benefício da humanidade (art. 143), seja por meio da Autoridade, seja por meio dos Estados-Partes. A presença da Autoridade é sensível no plano da transferência de tecnologia (art. 144), isoladamente ou mediante cooperação com os Estados-Partes. O mesmo ocorre com relação à

proteção do meio marinho (art. 145) e à proteção da vida humana (art. 146).

Quanto ao aproveitamento dos recursos da Área, há dois pontos fundamentais a considerar: as políticas gerais relativas às atividades na Área e o papel da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Quanto ao primeiro ponto, as atividades na Área devem fomentar o desenvolvimento harmonioso da economia mundial e o crescimento equilibrado do comércio internacional, além de promover a cooperação internacional a favor do desenvolvimento de todos os países e, em especial, dos países em desenvolvimento. Visa, ainda, a assegurar o aproveitamento dos recursos da Área e sua gestão ordenada, segura e racional, a formação de preços justos e estáveis e a proteção dos Estados subdesenvolvidos (art. 150). Quanto ao segundo ponto, as políticas de produção advêm diretamente da Autoridade, a quem cabe a promoção, eficiência e estabilidade dos mercados dos produtos básicos obtidos dos minerais (níquel, cobre, cobalto, manganês) provenientes da Área; a participação em conferências e acordos; e a emissão de autorização de produção de minerais provenientes de nódulos polimetálicos (art. 151).

As atividades na Área serão organizadas, realizadas e controladas pela Autoridade, em nome da humanidade e todas as instalações na Área serão inspecionadas pela Autoridade (art. 153). É verdade que a Convenção dispõe que a Autoridade agirá em nome da humanidade (art. 153), com especial atenção aos países em desenvolvimento (art. 152), mas inegável é sua força organizadora, coordenadora e controladora. Outros exemplos poderiam ser citados: o art. 154 dispõe sobre o regime periódico (de cinco

em cinco anos) internacional da Área, o qual advirá da Assembleia (um dos órgãos da Autoridade); o art. 155 cogita de uma Conferência de Revisão sobre exploração e aproveitamento dos recursos da Área (após 15 anos da primeira produção comercial), também sob a responsabilidade da Assembleia; e o art. 314 admite emendas às disposições referentes às atividades na Área, pelos Estados-Partes, dependentes, porém, da aprovação da Assembleia e do Conselho (ambos, órgãos da Autoridade).

Nota-se, aqui, o papel desempenhado – conforme a Convenção – tanto pela Assembleia, como pelo Conselho. A Assembleia é composta por todos os membros da Autoridade, órgão supremo, com poder de estabelecer a política geral sobre todos os assuntos da competência da Autoridade, e o Conselho é constituído por 36 membros da Autoridade – conforme a Convenção –, órgão executivo da Autoridade, que estabelece as políticas específicas a serem seguidas pela Autoridade sobre todos os assuntos de sua competência, contando, para tal fim, com duas Comissões (Comissão de Planejamento Econômico e Comissão Jurídica e Técnica). Assembleia e Conselho contam, ainda, com um órgão burocrático, o Secretariado, e com um órgão executor, a Empresa.

O Secretariado compreende um Secretário-Geral e o pessoal de que a Autoridade necessitar, com qualificação científica e técnica. O Secretário-Geral é eleito pela Assembleia para um mandato de quatro anos, entre os candidatos propostos pelo Conselho, podendo ser reeleito. É o mais alto funcionário administrativo da Autoridade (arts. 166 e 167). O Secretário-Geral e o pessoal da Autoridade exercem funções de caráter internacional (art. 168), inclusive em termos de cooperação com as organizações

internacionais e não governamentais reconhecidas pelo Conselho Econômico e Social da ONU (art. 169).

A Empresa (art. 170) é o órgão da Autoridade que realiza diretamente as atividades da Autoridade (exploração, aproveitamento, transporte, processamento e comercialização dos minerais extraídos da Área). A Convenção também dispõe sobre os recursos financeiros, estatuto jurídico, privilégios e imunidades da Autoridade (arts. 171 a 185). Os recursos financeiros compreendem as contribuições dos membros da Autoridade, as receitas da Autoridade provenientes das atividades na Área, os fundos transferidos da Empresa, empréstimos, contribuições e pagamentos efetuados a um fundo de compensação.

Segundo a Convenção, a Autoridade tem personalidade jurídica internacional, com capacidade para o exercício de suas funções e consecução de seus objetivos. A Autoridade, seus bens e haveres, gozam de imunidade de jurisdição e de execução (extensiva às pessoas ligadas à Autoridade), de imunidade de busca, requisição, confisco, expropriação ou de qualquer outra forma de detenção, de isenção de restrições, regulamentação, controle e moratórias, de inviolabilidade de arquivos e de isenção de impostos e de direitos alfandegários. Tudo isso faz da Autoridade, enquanto administração supranacional das riquezas minerais dos fundos marinhos internacionais, um órgão poderoso do G-7, em termos político-estratégicos.

O Anexo IV da Convenção trata do Estatuto da Empresa (arts. 1 a 13), como Órgão da Autoridade que realiza diretamente atividades na Área, atua de acordo com as normas, regulamentos e procedimentos da Autoridade, políticas gerais da Assembleia

e diretrizes do Conselho. A Empresa tem um Conselho de Administração, um Diretor Geral e o pessoal necessário ao exercício de suas funções. O Conselho de Administração é composto de 15 membros eleitos pela Assembleia, com base no princípio da distribuição geográfica equitativa, por quatro anos, podendo ser reeleitos. O *quorum* é constituído por dois terços dos membros do Conselho. Cada membro do Conselho dispõe de um voto, sendo as questões decididas por maioria dos seus membros. Os poderes e funções do Conselho incluem *inter alia*, a eleição de seu presidente, a adoção de seu regulamento interno, a elaboração de planos de trabalho para a realização das atividades na Área, a aprovação do orçamento anual da Empresa, a apresentação de relatórios ao Conselho e a autorização para negociação relativas à aquisição de tecnologia. O Diretor Geral é o representante legal da Empresa e o seu chefe executivo, eleito por período de até cinco anos, podendo ser reeleito. O pessoal da Empresa é recrutado numa base geográfica equitativa.

A Empresa, conforme a Convenção, tem seu escritório na sede da Autoridade. Seus recursos financeiros incluem montantes recebidos da Autoridade, contribuições voluntárias dos Estados-Partes, empréstimos por ela contraídos, receitas provenientes de suas operações e outros fundos postos a sua disposição. Tem a Empresa o direito de propriedade sobre os minerais e substâncias processadas que produzir, sendo suas decisões baseadas exclusivamente em considerações de ordem comercial. Nota-se, do exposto, a força decisória da Empresa e sua extrema vinculação com a Autoridade, quanto à efetivação das atividades na Área. Por isso, tem a Empresa capacidade jurídica para o exercício de

suas funções e consecução de seus objetivos, em particular, para celebrar contratos e ajustes, adquirir, arrendar ou alugar, possuir e alienar bens móveis e imóveis, e ser parte em juízo. Seus bens e haveres gozam de imunidade de qualquer forma de arresto, embargo ou execução; de imunidade de requisição, confisco, expropriação ou outra forma de apreensão; e estão isentos de restrições, regulamentação, controle e moratórias discriminatórias de qualquer natureza. Por fim, pode a Empresa negociar a obtenção da isenção de impostos diretos e indiretos com os Estados em cujo território tenha escritórios e instalações.

O Anexo III da Convenção, sobre a exploração, prospecção e aproveitamento da Área coonesta o poder da Empresa e sua íntima vinculação com a Autoridade (arts. de 1 a 22). A Autoridade fomentará a prospecção na Área, a qual, contudo, não confere ao prospector qualquer direito sobre os recursos. A Autoridade adota normas, procedimentos e regulamentos para as atividades na Área, ficando a ela assegurada a otimização das receitas provenientes da produção comercial. Tais normas, regulamentos e procedimentos compreendem operações que envolvem dimensão e renúncia de áreas, duração das operações, requisitos de execução, categorias de recursos, proteção do meio marinho e produção comercial. Os contratantes estão sujeitos às sanções monetárias impostas pela Autoridade. A transferência de direitos e deveres de um contrato dependem exclusivamente do consentimento da Autoridade, cujas normas, regulamentos e procedimentos têm caráter decisório.

Pela Convenção, a exploração e aproveitamento da Área dependem de planos de trabalho aprovados pela Autoridade, a pedido da Empresa, e os requisitos para a qualificação dos interessados na

sua exploração e aproveitamento incluem a aceitação do controle da Autoridade sobre todas as atividades na Área. Ao apresentar seus planos de trabalho, os interessados colocam à disposição da Autoridade todas as informações tecnológicas pertinentes, inclusive a tecnologia utilizada na realização das atividades na Área, a qual compreende equipamentos e conhecimentos técnicos, como manuais, instruções de funcionamento, assessoria e assistência técnica. A Autoridade, por fim, examina os planos de trabalho propostos pelos interessados, que só atuarão nas áreas reservadas se a Empresa não pretender realizar atividades nelas.

O Acordo sobre a Implementação da Parte XI da Convenção – documento conhecido como *Boat Paper* – alterou as funções da Autoridade, do Conselho e da Empresa, após consultas feitas às Partes Contratantes da Convenção pelo Secretariado da ONU, envolvendo problema dos custos, Conferências de Revisão, transferência de tecnologia, limitação de produção, fundo de compensação, problemas ambientais, etc., com ênfase no poder de decisão do Conselho e da Empresa.

A Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 48/263, de 28 de julho de 1994, aprovou o Acordo sobre a Implementação da Parte XI da Convenção. Acordo e Parte XI seriam aplicados como um só documento, conforme consta dos *consideranda* da citada Resolução, que, de maneira profundamente estratégica, estabeleceu que futuras ratificações, confirmações formais ou adesões à Convenção significariam aceitação do Acordo e que qualquer aceitação do Acordo importaria em prévia aceitação da Convenção. É o que se deduz o art. 2º do Acordo, cujas disposições prevalecem sobre as da Convenção, e do art. 4º, 2, ao cogitar de

um Estado obrigar-se pelo Acordo com manifestação simultânea de consentimento em obrigar-se pela Convenção, envolvendo não apenas os Estados-Partes, mas as próprias Organizações Internacionais (art. 8º do Acordo e art. 305 da Convenção). Foi, sem dúvida, uma forma inteligente de atrair grandes potências para a Convenção, inclusive quatro membros do *Big Five* (EUA, Reino Unido, França e China), além da União Europeia e de países do quilate do Japão, da África do Sul, da Itália e da Alemanha, em termos de aplicação provisória.

O Acordo reforçou o papel da Autoridade, se examinarmos – e unirmos – os aspectos pontuais constantes das nove Seções do Anexo, em termos de custos, de planos de trabalho, políticas gerais (inclusive de produção), de assistência econômica e de cláusulas contratuais. A Autoridade é – e continua sendo – o órgão poderoso do G-7, com amplos poderes de organizar e de controlar as atividades na Área (Anexo, Seção 1, 1). Processa, por isso, os pedidos de aprovação dos planos de trabalho da Área, monitora o cumprimento desses planos, examina as tendências mercadológicas da Área, estuda o impacto potencial da produção mineral da Área sobre a economia dos Estados (inclusive, teoricamente, dos países em desenvolvimento), adota normas e procedimentos para a proteção do meio ambiente marinho, promove a condução da pesquisa científica marinha, adota tecnologia própria ao meio ambiente marinho, etc.

Além disso, prevê o Acordo que os Estados e entidades, mesmo em caráter provisório, componham a Autoridade, com obrigações idênticas às dos demais membros (permanentes), o que inclui a obrigação de contribuir para o orçamento administrativo da

Autoridade e o direito de patrocinar solicitações de aprovação de planos de trabalho para exploração (Seção 12, c, i, ii). Uma vez mais, nota-se a ênfase concedida aos planos de trabalho para exploração da Área. Os operadores serão, obviamente, representantes de países centrais, numa *holding* da qual auferirão lucro, em detrimento dos interesses dos países periféricos.

A Autoridade terá seu próprio orçamento (Seção L, 14), adotando normas, regulamentos e procedimentos (o que envolve teoria e prática), com ou sem a atuação do Conselho (Seção 1, 14 e 15). Mesmo no caso de medidas tomadas pelo Conselho, em caráter sempre provisório, por meio de relatórios e recomendações, cabe à Autoridade a decisão final (Seção 1, 16). O Secretariado da Autoridade desempenhará, também, as funções da Empresa – até que esta opere diretamente –, sob fiscalização da própria Autoridade, o que envolve uma série de medidas que, uma vez mais, corrobora a tese da sólida presença da Autoridade.

Aí estão, por exemplo, incluídas funções da mais alta importância, como o acompanhamento das atividades de mineração dos fundos marinhos; as condições do mercado de metais e seus preços; avaliação da condução da pesquisa científica marinha; controle do impacto ambiental; dados referentes à prospecção e exploração; avaliações tecnológicas; avaliação de informações; avaliação de modalidades para operações de empreendimentos conjuntos; estudos das opções de políticas de gestão, etc. (Seção 2, 1). Em consequência disso, as políticas de decisão serão estabelecidas pela própria Autoridade, embora em colaboração com o Conselho, o que enfraqueceu a atuação da Assembleia, originariamente prevista como órgão supremo da entidade, em princípio, por consenso, mas,

também, por meio de votação prevista no Acordo (por exemplo, maioria de dois terços).

A política de produção da Autoridade se baseará nos seguintes itens: aproveitamento dos recursos da Área seguirá princípios comerciais sólidos; em princípio, as atividades na Área não serão subsidiadas; não haverá acesso preferencial aos mercados para os minerais extraídos da Área; e os planos de trabalho obedecerão a cronogramas devidamente aprovados pela Autoridade. Além disso, consta (Seção 6) um conjunto de medidas para ser aplicadas em caso de solução de controvérsias, pelas partes, além da inclusão dos dispositivos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, seus correspondentes códigos e os acordos que o sucedam ou substituam quanto às atividades na Área. Como o Acordo é de 1994 e o GATT/94 também, temos, aí embutidos, elementos concernentes a mercadorias (GATT), serviços (GATS), investimentos (TRIMS) e propriedade intelectual, inclusive patentes (TRIPS).

Vê-se, dessa forma, que a política de produção da Autoridade é ampla e abrangente (Seção 6), o que permite a assistência econômica (Seção 7) a países em desenvolvimento – pelo menos, teoricamente –, por meio da criação de fundos de assistência, principalmente no caso de serem suas economias seriamente afetadas pela exploração de minerais dos fundos marinhos. O alcance e a duração dessa assistência serão determinados em cada caso, o que uma vez mais comprova o interesse (e a hegemonia) dos países de economia cêntrica, em detrimento dos países emergentes. E mais: a noção de patrimônio comum da humanidade foi grandemente modificada pelo Acordo, tendo em vista os termos da Convenção, sempre agraciando o G-7 e prejudicando o G-77.

A Autoridade, finalmente, ainda exerce prerrogativas no tocante às cláusulas financeiras dos contratos relativos à exploração na Área – protegida, inclusive, por um comitê de finanças estabelecido pelo Acordo – quanto a sistema de pagamentos; quanto a taxas de pagamentos, mineração marinha, em equilíbrio com as taxas de pagamentos utilizadas na mineração terrestre; ausência de imposição de custos administrativos à Autoridade (e ao próprio contratante), o que enseja a adoção de um sistema de *royalties* e periódica revisão do sistema de pagamentos à luz das alterações das circunstâncias, de forma não discriminatória, sempre de comum acordo entre Autoridade e contratante.

O Acordo, em seu Preâmbulo, reafirma os princípios político-jurídicos da Convenção, em termos de liberdade dos fundos marinhos, mas acabou por deturpar a nação de patrimônio comum da humanidade – a qual, de certa forma já demonstrara desequilíbrio entre “recursos” e “minerais” – no intuito de facilitar a participação universal na Convenção, o que também consta do Preâmbulo. Daí redundou o comprometimento de implementar a Parte XI da Convenção, em conformidade com o Acordo. Daí redundou, também, que as disposições do Acordo e da Parte XI seriam interpretadas e aplicadas (teoria e prática) conjuntamente como único instrumento, sendo que “em caso de qualquer inconsistência entre este Acordo e a Parte XI, as disposições deste Acordo prevalecerão” (Acordo, art. 2º).

Dois documentos integram o Acordo. O primeiro (Texto) reafirma que Acordo e Convenção (Parte XI) constituem um só instrumento legal, prevalecendo as provisões do Acordo sobre as da Parte XI. Além disso, futuras ratificações ou adesões à

Convenção importarão aceitação do Acordo, sendo que a aceitação da Convenção precederá à aceitação do Acordo. O segundo (Anexo) compõe-se de 9 Seções, incluindo custos, presente o poder de decisão da Autoridade – por meio da Empresa – sobre exploração e exploração dos recursos minerais da área. Cogita, também, de um comitê financeiro, com vistas a contratos entre Autoridade e Estados; de transferência de tecnologia, inclusive mediante *joint ventures*; e da realização de uma Conferência de Revisão (art. 155 §§ I, 3º e 4º).

O Acordo nos leva, ainda, às seguintes observações.

As disposições do Acordo e da Parte XI serão interpretadas e aplicadas conjuntamente como um único instrumento; em caso de inconsistência, prevalecerão as disposições do Acordo; os artigos 309 a 319 da Convenção (reservas, declarações, emendas, denúncia e depósito) aplicar-se-ão também ao Acordo; após o Acordo, qualquer consentimento em obrigar-se à Convenção representará, também, consentimento em obrigar-se ao Acordo; a manifestação de consentimento ocorrerá por mera assinatura, envolvendo Estados e Organizações; válida é a aplicação provisória do Acordo, tanto por Estados, como por Organizações; a manifestação de consentimento em obrigar-se ao Acordo só será válida com a manifestação do consentimento em obrigar-se à Convenção; e a entrada em vigor do Acordo, após 40 manifestações de consentimento, enfatiza a presença de Estados desenvolvidos, precisamente pelo fato de que eles não haviam assinado e/ou ratificado a Convenção.

Analisando o Acordo, Enrico Romanielo (2006), fez, entre outras, as seguintes constatações:

- As mudanças propostas pelo Acordo incidem sobre o princípio de patrimônio comum da humanidade e sobre a questão do desenvolvimento, favorecendo, a meu ver, os interesses financeiros dos países centrais.
- Houve mudança no processo decisório no âmbito dos órgãos da Autoridade, pois a Assembleia, prevista como órgão supremo, se enfraqueceu em relação ao Conselho.
- O conselho também foi objeto de modificação, em face da alteração em sua estrutura, composta de duas Câmaras, com dilatação de seu âmbito de ação, envolvendo matérias orçamentárias, administrativas e financeiras.
- Houve enfraquecimento da Empresa, que só poderá atuar mediante *joint ventures*.
- A transferência de tecnologia deixou de ser obrigatória, enfraquecendo os países periféricos e fortalecendo, uma vez mais, os países centrais.

Observa-se, pois, uma vez mais, que os interesses dos países de economia cêntrica foram colocados em primeiro plano, em detrimento dos interesses dos países periféricos. Além disso – e em consequência disso –, enfraqueceram-se os interesses da humanidade como um todo, como adverte a Professora Georgette Nacarato Nazo, independentemente da situação geográfica dos Estados, quer costeiros, quer sem litoral, ao lado da ausência de projetos ou de programas sobre as riquezas existentes nos “fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para além dos limites da jurisdição nacional” (NAZO, 1999). Sobre tais projetos ou

programas, ela observa, também, a necessidade de respeitar o meio ambiente marinho, seja na Área, seja nos outros espaços equóreos:

Para que se obtenha um gerenciamento adequado a cada um dos espaços oceânicos, é importante que a iniciativa privada preste colaboração, tal como vem ocorrendo com as Universidades e Institutos de Pesquisas, de sorte a conseguir-se tecnologias mais avançadas para os estudos e pesquisas, tecnologias estas menos invasivas ao meio ambiente marinho. (NAZO, 1999)

Trata-se do papel a ser exercido pela Sociedade Civil – os soberanos privados difusos – coadjuvando os Estados na determinação de políticas próprias e evitando a instrumentalização de políticas impostas, com vistas ao estabelecimento de uma sociedade mais justa e solidária, evitando o alastramento dos interesses imperialistas e hegemônicos dos países abastados. Daí essa Professora atentar para o problema da segurança, no atual mundo globalizado:

Torna-se necessária a compreensão de que segurança, nos tempos atuais, com o processo de globalização em marcha, implica numa estratégia de defesa dos compromissos internacionais assumidos em foros especiais.

4. Conclusão

Quanto ao mar territorial, ficou mantida a soberania plena tanto nas águas como no espaço aéreo, no solo e no subsolo. Trata-se de um antigo entendimento sobre a matéria, desde a ideia do “tiro do canhão” de Bynkershoek, aproveitada por Galiani, passando pelas tentativas genebrinas de 1958 e de 1960, manifestações mundiais e regionais, em que sempre prevaleceu

– de forma velada ou não – a extensão de 12 milhas marítimas. No Brasil, o Decreto-Lei nº 1.098, de 200 MN, apresentou uma afirmação unilateral de soberania, razão pela qual o País não hesitou em estabelecer as 12 MN (22,2 km ou 5.556 metros) da Lei nº 8.617, de 1993, após a ratificação da Convenção de Montego Bay, resguardadas suas águas interiores (internas ou nacionais), cujo regime jurídico é normatizado pelos Estados costeiros.

Quanto à zona contígua (zona do alto-mar contígua ao mar territorial), o País pode tomar todas as medidas necessárias à fiscalização e controle alfandegários, fiscais, sanitárias e de imigração. Trata-se de medidas de prevenção ou repressão, pelo Estado, de contravenções cometidas contra suas leis (internas), em seu mar territorial ou em seu território. Como se trata de zona do alto-mar contígua ao mar territorial – sendo livre o alto-mar –, não se trata do exercício de soberania, mas de direitos soberanos quanto à repressão ou prevenção a leis internas de polícia aduaneira, fiscal, sanitária e de imigração.

A ZEE também comporta direitos soberanos, dessa feita, sobre os recursos naturais, renováveis ou não renováveis, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do próprio leito do mar e de seu subsolo, para fins de exploração, exploração, conservação e gestão. Sua extensão de 200 MN (na realidade, 188 MN, 370,4 km), num total de 3.539.912 km², não deve ser confundida com as antigas 200 MN do mar territorial brasileiro, em que havia o exercício de soberania plena. Louvável é o programa REVIZEE, mas inaceitáveis tanto o acesso a outros países ao excedente da totalidade de sua permissível captura de recursos da área, como manobras militares, inclusive as que impliquem o uso de armas ou

de explosivos por outros países – mesmo com o consentimento do governo brasileiro –, o que pode trazer consequências negativas ao País, pela proximidade de seu mar territorial.

A Convenção também cogita de direitos soberanos na plataforma continental, para fins de exploração e de exploração de seus recursos naturais (minerais, e outros recursos não vivos do leito do mar e do subsolo, além de organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias). Tais direitos não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes (alto-mar) nem o espaço aéreo. Sua extensão é de 200 MN, admitindo a Convenção uma extensão de até 350 MN. Isso entra no contexto dos novos limites do espaço marítimo brasileiro, com base no art. 76, § 5º, da Convenção de Montego Bay, por meio da apresentação de mapas e de informações com dados geodésicos. A pretensão do Brasil foi aceita em parte pela ONU, que solicitou, no entanto, novos estudos para sua reapresentação na entidade.

A área reivindicada pelo Brasil à ONU, segundo a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), compreende cinco zonas especiais (garantida a presença de técnicos nacionais), que são as seguintes: Cone-Amazonas, Cadeia Norte, Cadeia Vitória e Trindade, Margem Continental Sul e Platô Paulista. Trata-se de hipótese legal e legítima de ampliação da fronteira marítima nacional, até o limite de 350 MN, nos termos do citado § 5º do art. 76 da Convenção. Acredito, porém, com base no § 6º do mesmo artigo, que a extensão de 350 MN possa ser ultrapassada, em casos de elevações submarinas componentes naturais da margem continental, como plaquetas, elevações continentais, topos, bancos e esporões, o que fundamentaria uma pretensão

praeter legem. O Brasil, contudo, suscitou, apenas, a hipótese do § 5º do mencionado artigo da Convenção.

A lei brasileira permite a condução de investigação científica marinha na plataforma por outros países mediante o consentimento prévio do governo brasileiro, além da colocação de cabos e dutos por outros Estados dependente do simples consentimento do País. O mesmo ocorre, respectivamente, na ZEE, quanto a investigação científica por outros Estados e no tocante ao exercício ou manobras militares também por outros Estados. A meu ver, deveria haver a exigência de consentimento prévio e expresso, como consta no art. 245 da Convenção, no tocante à investigação científica no mar territorial.

O conjunto envolvendo *plataforma, zona exclusiva e mar territorial* irá incidir sobre a figura da Amazônia Azul, que, por sua vez, incide sobre o problema dos portos, do pré-sal e, em geral, das perspectivas de recursos minerais.

Quanto aos portos, levando em conta sua vertente econômica, vale ressaltar a indústria do *shipping*, pelo valor combinado dos recursos marinhos e o uso dos oceanos (pesca, óleo, gás), fonte de crescentes lucros empresariais e governamentais, ocasionando a atuação de organismos internacionais (OMI) e o estabelecimento de normas nacionais e de normas externas, com base em instalações portuárias, com vistas à concessão de certificados comerciais. A grande preocupação incide aqui, sobre o comércio exterior, o que irá repercutir sobre a própria OMC (GATT, GATS, TRIMS e TRIPS).

Quanto ao pré-sal, temos o problema de sua exploração e exploração na plataforma, o que justifica, por parte do Brasil, a

mencionada extensão de 350 MN (e quiçá mais), a fim de garantir a ação de empresas nacionais em área onde o País exerça sua jurisdição. Se a exploração e a exploração ocorrerem em parte do mar internacional (*a Área – the Zone*), exigirão parcerias com países centrais, por meio de contratos especiais – (razão de *Roadshows* nos EUA, Ásia e União Europeia), o que pode acarretar problemas ao País, em razão da inevitável defasagem tecnológica das partes interessadas.

No caso de exploração e exploração em áreas de jurisdição nacional, há, ainda, o problema imposto pelo art. 20, § 1º, da Constituição Federal, que inclui no resultado da exploração do petróleo, gás natural e outros recursos naturais apenas os estados e municípios produtores, além do Distrito Federal e órgãos da administração direta da União. De *Lege Lata*, a despeito (ou em decorrência) do disposto na Lei nº 7990, de 1989, do Decreto nº 3739, de 2001, da Lei nº 8001, de 1990, e do Decreto nº 1, de 1991, não haverá a participação de outros estados e/ou municípios, o que poderá (ou não) ser obviado pela aprovação da Emenda Ibsen Pinheiro (*De Lege Ferenda*).

Quanto às perspectivas de recursos minerais – em geral –, tanto nas 200 MN como além das 200 MN, os estudos do LEPLAC atestam a existência de fósforo, cloreto de sódio, sulfetos polimetálicos, nódulos de manganês, hidrocarbonetos, hidratos de gás (metano) e de crostas cobaltíferas (ricas em cobalto). O fenômeno ocorre em toda a plataforma brasileira (dentro e fora das 200 MN), o que é confirmado, também, pelos dados batimétricos da porção oeste do Atlântico Sul; quanto ao cobalto, além das 200 MN, em torno de Rio Grande, no sul do Rio Grande

do Sul. Trata-se de detalhes que justificam a longa discussão sobre a matéria, pois, pelo art. 76, § 8º, da Convenção, os limites da plataforma deverão ser definitivos e obrigatórios. Daí a utilização de dois critérios alternativos e dois restritivos.

Os critérios alternativos são os seguintes. 1) O bordo exterior da plataforma pode se estender até a distância de 60MN do pé do talude continental. 2) O bordo exterior da plataforma pode se estender até o local onde a espessura sedimentar corresponda a 1% da distância deste local, a partir do pé do talude continental.

Os critérios restritivos são os seguintes. Os pontos fixos que constituem a linha dos limites exteriores da plataforma não poderão ultrapassar: 1) 350MN das linhas de base; 2) 100MN da isóbata de 2.500 metros. Detalhe: os pontos que constituem a linha do limite exterior não podem estar afastados mais de 60MN.

As Forças Armadas brasileiras demonstraram sua preocupação com a vulnerabilidade do espaço marítimo do País, incluindo a área do pré-sal. É o que elas denominam de *Amazônia Azul* (mar territorial, zona econômica exclusiva – enquanto porções equóreas – mais as riquezas naturais da plataforma), que compreende a área do pré-sal (Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo), a franja do pré-sal em espaço internacional, além das Ilhas de Trindade e Martim Vaz, Fernando de Noronha e os Rochedos de São Pedro e São Paulo. A *Amazônia Verde* (8.500.000 km²) e a *Amazônia Azul*, incluindo a ZEE e plataforma continental (5.000.000 km²), compreendem uma área total (continental e marinha) de 13.500.000 km².

Em síntese, as preocupações das Forças Armadas brasileiras apontam, além da citada defasagem tecnológica, o problema da soberania nacional, pois parte do pré-sal encontra-se fora da área sob jurisdição brasileira, o temor de certas ONGs ambientalistas, problemas técnicos em nossos navios de guerra, caças e porta-aviões e a má vontade de países não signatários da Convenção de Montego Bay, como os EUA e a Venezuela, além de ressalvas opostas pelo Reino Unido, embora a BG, sócia britânica da Petrobras, tenha elevado, recentemente, em 34% a estimativa de reservas de petróleo em Tupi, Iracema e Guará. É que as reservas do pré-sal foram a salvação das contas públicas de setembro de 2010, quando a União cedeu à Petrobras o direito de exploração de cinco bilhões de barris no local. Tal “contabilidade criativa”, pelo uso antecipado de recursos financeiros que virão (se vierem...) do pré-sal, agradeu a citada empresa inglesa.

Esses e outros detalhes propiciaram um plano da Marinha brasileira, por meio de um projeto de Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ), para monitoramento permanente das águas jurisdicionais nacionais e num plano de equipamento e articulação, composto de metas, integrante de uma estratégia de defesa da área, como um todo, contando, inclusive, com a colaboração da indústria naval, além de parcerias com a França, quanto à aquisição de submarinos e de caças, o que envolve gestão, transferência de tecnologia, segurança e defesa da “jurisdição insinuante” do país.

A Convenção, como demonstrado, dilatou as liberdades do alto-mar e dispôs sobre a conservação e gestão de seus recursos vivos, por meio de princípios legais sobre a matéria. Tratou, ainda,

de cooperação e de assistência, mas foi pouco contundente quanto ao tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, que deveria constar – a meu ver – do elenco dos atos que admitem o direito de visita, com severa punição.

No tocante às ilhas – que possuem mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma e dilatam a soberania territorial dos países –, a Convenção também incluiu os rochedos que se prestem à habitação humana ou à vida econômica, que terão ZEE e plataforma (silenciando sobre mar territorial e zona contígua), daí a política estratégica do País quanto aos Penedos São Pedro e São Paulo. O detalhe – profundamente positivo –, objeto do art. 121, 3, parece conflitar com o disposto no art. 77, 3, da Convenção, quanto aos direitos do Estado costeiro em sua plataforma, quanto a direitos independentemente de ocupação.

Ao dispor que, na Área (fundo do mar internacional), autêntico patrimônio comum da humanidade, haveria aproveitamento de seus recursos, a Convenção enfatizou o elemento *econômico*, mas cogita, também, de cooperação e de fins pacíficos. Lamentavelmente, o Acordo de 1994 (*Boat Paper*) sobre implementação da Parte XI (área) da Convenção, comprometeu sua universalidade (Alexandre Boto Leite). Trata-se de um retrocesso (MOREIRA; SILVA, 2010), a despeito da elaboração, pela Autoridade, de um Código de Mineração para normatizar a exploração dos fundos marinhos, pois, se é verdade que a Autoridade fiscaliza as empresas privadas (geralmente Corporações Financeiras Transnacionais – TNCs) que exploram a região, é verdade, também, que tais empresas não precisam informar sobre suas pesquisas e descobertas, o que prejudica

os países periféricos, com menor acesso à pesquisa e menor participação nos resultados financeiros da empreitada.

Assim, da noção de patrimônio comum da humanidade, passou-se a uma administração condominial – por uma *holding* composta por países centrais – em matérias da maior importância e gravidade, como exploração de nódulos polimetálicos, produção de níquel, sulfato e ferro manganês, com alto teor de cobalto. Alie-se a tudo isso (ROMANIELO, 2006) a debilidade da Assembleia em relação ao Conselho no que concerne a matérias orçamentárias, administrativas e financeiras, com o enfraquecimento da Empresa, que só atuará por meio de *joint ventures* (com ênfase nos países centrais), deixando a transferência de tecnologia de ser obrigatória, enfraquecendo os países periféricos.

Georgette Nacarato Nazo (1999) salienta o papel da segurança, que, hoje, com o processo de globalização, implica uma estratégia de defesa dos compromissos internacionais assumidos. E quanto ao *Boat Paper*, que, apesar de só haver alterado a Parte XI da Convenção, demonstra que a política da ONU chamava a atenção dos países centrais para o fundo do mar internacional além das jurisdições nacionais, pelo fato de ser fonte de grandes riquezas estratégicas. E o Acordo, assim, beneficiou os países ricos (aumentando sua hegemonia), enfraquecendo os países periféricos (principalmente no plano da transferência de tecnologia).

Além disso – o que é ainda mais grave no plano jurídico internacional –, ela atenta para a aceitação do comprometimento somente mediante a assinatura – sem ratificação –, fazendo vista grossa à aplicação provisória, quando o ideal seria a aplicação definitiva. E, também, para a concessão de maior ênfase à Parte,

do que ao Todo, ao decidir que a simples aceitação do Acordo importava na aceitação da Convenção em sua totalidade, o que, em Direito, é inadmissível.

Em fase do exposto, é difícil esperar que a gestão da Área realmente garanta desenvolvimento para todos os Estados-Membros da Convenção – e não apenas vantagens econômicas para alguns privilegiados do Acordo – em termos de aproveitamento de recursos econômicos. É difícil, também, é o estabelecimento de políticas e estratégias que favoreçam a cooperação e a compreensão previstas no art. 138 da Convenção, no contexto da inquietante Nova Ordem Mundial.

No tocante ao meio marinho (Parte XII), cogita a Convenção de proteção e preservação (conservação?), em termos de cooperação, assistência, controle, avaliação e regras (normas internas e internacionais). Em consequência disso, trata a Convenção de vários tipos de poluição marinha (terrestre, dos fundos marinhos, por alijamento, decorrente da atmosfera e proveniente de embarcações, etc.). Inúmeros, porém, têm sido os casos de poluição marinha – geralmente ligados ao petróleo –, cuja fiscalização nem sempre é perfeita, com resultados jurídico-normativos negativos. São exemplos o caso Torrey Canyon, de 1967, de contaminação das costas da França e do Reino Unido; o caso Amoco Cádiz, de 1978, de prejuízo às costas francesas; o naufrágio do Prestige, de 2002, na costa da Galícia. E, mais recentemente, o incalculável vazamento petrolífero do Golfo do México, de 2010, e, no Brasil, problemas advindos de vazamento da Vale, no Maranhão, em 2010, e da Petrobras, em 2012, tanto na Bacia de Santos, como na Bacia de Campos (CHEVRON), a despeito dos planos de contingência

previstos em decreto de 2003, em defesa do meio marinho. É que, às vezes, ocorre ineficácia de leis internas e, também, dificuldade de aplicação de sanções no plano internacional, a despeito dos órgãos judicantes previstos na Convenção.

Tais órgãos judicantes – retromencionados – também atuam no plano da investigação científica marinha (Parte XIII), em que, uma vez mais, estão presentes elementos como fins exclusivamente pacíficos e proteção do meio marinho, por meio de cooperação, respeitada a soberania dos Estados-Partes. Válida, portanto, é a colocação e a utilização de instalações e equipamentos de investigação científica no meio marinho, garantidas as rotas de navegação internacional, com o estabelecimento, inclusive, de zonas de segurança de larguras razoáveis (até 500 metros).

Em termos de segurança jurídica, há – quanto à solução de controvérsias – a atuação dos órgãos judicantes criados pela Convenção, ressaltando-se a atuação de seu Tribunal Internacional do Direito do Mar. Negativo, porém, é o tratamento dado às controvérsias entre países a respeito das quais o Conselho de Segurança da ONU estiver exercendo suas funções, pois, além de nuclearizado, o *Big Five* alimenta TNCs de incontrolável poder econômico-financeiro. Há, porém, o perigo das hipóteses de delimitação de zonas marítimas e de atividades comprovadamente militares. Alie-se a tudo isso o caráter efetivamente tautológico adotado pela Convenção quanto ao problema da apresentação de reservas (art. 309) pelos Estados-Partes.

No tocante aos estreitos, é de se ressaltar a liberdade de navegação e de sobrevoo, com ênfase na passagem inocente

(mas, não, passagem em trânsito), respeitada a legislação específica sobre canais, que somente são mencionados pela Convenção em termos de rotas marítimas e de segurança de tráfego (no mar territorial).

Quanto aos Estados arquipélagos, as águas arquipelágicas compreendem mar territorial e zona econômica exclusiva – respectivamente, com soberania e direitos soberanos –, compreendendo tanto a passagem inocente, como a passagem em trânsito.

Em termos de mares fechados ou semifechados, por envolverem dois ou mais países, temos de ressaltar o papel desempenhado, de um lado, pela cooperação e, de outro, pela gestão, com seus efeitos objetivos e produtivos.

Os Estados sem litoral dispõem de vários direitos, tais como o direito de acesso ao mar, direitos a partir do mar, direito de trânsito, direito às liberdades do alto-mar e direito à Área. Tais direitos – constantes, como vimos, de Declarações e de Convenções – parecem ter adquirido praticidade (2010), com a saída da Bolívia para o mar, por meio do porto de Ilo, direito esse que perdera, em 1879, com a Guerra do Pacífico, após ter sido derrotada pelo Chile.

O presente estudo mostra, enfim, que a maior contribuição da Convenção de Montego Bay, para o Mundo e para o Brasil, foi a efetivação dos novos limites dos espaços marítimos, principalmente quanto ao mar territorial, à zona econômica exclusiva e à plataforma continental, além da cogitação – em termos gerais – de cooperação, autodeterminação, não intervenção, respeito à soberania, uso pacífico de toda essa região equórea e de uma ordem econômica internacional justa, a despeito da inevitável hegemonia

de países centrais, no contexto da complexa Nova Ordem Mundial, integrada e globalizada, após inúmeras tentativas normativas sobre a matéria.

A menção à Nova Ordem Mundial incide sobre o problema da integração (que gerou uma soberania compartilhada) e da globalização (que enaltece o papel das TNCs), ao lado da clássica cooperação (econômico-social). Uma visão global da temática incide, pois, sobre os prós e contras citados na Introdução e na Conclusão deste estudo, levando-se em conta que a Convenção foi aprovada por consenso (e não pelo voto), que o problema das reservas resultou bastante confuso em seu texto, que determinados temas foram evitados, como o terrorismo, que o Acordo de 1994 tomou a parte pelo todo e que a solução de controvérsias apresentava-se positiva, é verdade, com a criação do TIDM, mas, também, negativa, em razão da desnecessária subordinação ao Conselho de Segurança da ONU.

Esses novos limites dos espaços marítimos, todavia, no tocante a mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental, dilataram o território nacional, como vimos, em termos econômicos, políticos, estratégicos e ambientais. O econômico liga-se à exploração e exploração dos recursos naturais do mar. O político e o estratégico, à soberania, segurança e defesa. E o ambiental, à Convenção sobre Diversidade Biológica da ECO-92, sobre proteção da biodiversidade marinha. Isto demonstra a validade da assertiva constante da Introdução deste estudo, de que a definitiva demarcação dos *novos limites dos espaços marítimos* é a maior contribuição da Convenção ao complexo Direito do Mar.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARQUES, Jair Alberto Ribas. *O Brasil além das 200 Milhas*. Apresentação ao C-PEM da EGN. Rio de Janeiro, 4 mai.2011.

MATTOS, Adherbal Meira. *O Novo Direito do Mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MOREIRA, Felipe Kern; SILVA, Deise Votto. A Exploração dos Fundos Marinho: de Patrimônio Comum da Humanidade à Administração Condominial. In MENEZES, Wagner (Coord.). *Estudos de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010. v. XIX.

NAZO, Georgette Nacarato. Os Órgãos Principais Criados pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: *Águas ao Limite Limiar do Século XXI*. São Paulo: Soamar, 1999.

RANGEL, Vicente Marotta. A Problemática Contemporânea do Direito do Mar. In: BRANT, Leonardo (Coord.). *Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ROMANIELO, Enrico. *O Direito do Mar e o Desenvolvimento*. 2006. Tese, Uberlândia, 2006.

RUSSOMANO, Gilda Maciel Correa Meyer. *O Mar e o Direito*. Porto Alegre: Sulina, 1968.

O DEBATE EM BUSCA DO CONSENSO – AS NEGOCIAÇÕES PARA OS TERMOS FINAIS DA CONVENÇÃO DA JAMAICA

Airton Ronaldo Longo

1. Introdução

Importantes debates ocorreram nas Nações Unidas durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar buscando intensamente obter consenso em tema extremamente estimulante, complexo e controverso – o mar.

O privilégio de ter tido a oportunidade de participar durante quatro anos da delegação brasileira e de ter vivenciado alguns momentos de grande influência para a história da humanidade tornou o retorno a esse assunto profundamente instigante, despertando reminiscências até então adormecidas e trazendo de volta trabalhos executados no passado.

O presente artigo comportou algumas modificações aos anteriormente realizados, em razão do tempo já transcorrido. Ele analisa a Conferência enfocando as negociações para os termos finais da Convenção de Jamaica. Aborda as posições brasileiras e a

participação da Marinha do Brasil. Retorna ao cenário mundial que determinou a convocação da Conferência e considera a evolução das posições brasileiras. Destaca as negociações sobre as principais partes da Convenção, com ênfase nos interesses brasileiros. Faz uma avaliação, procurando identificar as vantagens obtidas, as desvantagens existentes, as concessões feitas, o saldo resultante e o resultado final a que se chegou.

2. As posições brasileiras e a Marinha do Brasil

A importância do mar vem de longa data e os povos que melhor o conheceram e compreenderam tiraram proveito das vantagens por ele oferecidas. O mar foi também o palco de inúmeras controvérsias ensejando dificuldades no trato de assuntos a ele relacionados. Mas, ao final da década de 1960, o mundo estava sedento por um instrumento com aceitação universal que codificasse e ordenasse matéria que envolve tantos interesses. Para atender a esse chamamento, foi convocada a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A Marinha do Brasil ao longo da história procurou identificar os interesses brasileiros e antecipar-se aos acontecimentos, visando encontrar soluções para os problemas percebidos. Desse modo, acompanhou a evolução do pensamento relativo ao Direito do Mar em todo o desenrolar de seu processo. Participou da Terceira Conferência contribuindo para a elaboração das posições defendidas pelo Brasil, prestando assessoria nos assuntos de sua competência e fornecendo membros para integrar os grupos de trabalho e a delegação brasileira durante os nove anos em que

ocorreram debates nas sedes das Nações Unidas que levaram à adoção da Convenção de Jamaica.

Para a elaboração das posições do Brasil, concorreram representantes dos Ministérios com responsabilidades ou envolvimento relacionados às matérias em discussão. Uma exposição de motivos assinada pelos respectivos Ministros de Estado era então encaminhada ao Presidente da República para sua aprovação. Esse documento levava à consideração do Presidente um panorama das negociações, mostrando os assuntos em que já se havia obtido um resultado aceitável, os que apresentavam dificuldades requerendo maiores negociações e as linhas de ação a ser seguidas para conseguir melhores deliberações para os Estados costeiros e, assim, para o Brasil. As posições eram alteradas acompanhando a evolução e aceitação das matérias em debate, de modo a permitir um constante balizamento e alternativas para os delegados negociadores. As posições ficaram subentendidas na atuação dos delegados.

3. O cenário mundial

A utilização do mar está de tal maneira condicionada ao ambiente internacional que não se podem considerar os interesses de um Estado isoladamente. É imprescindível levar em conta os dos demais Estados e dos grupos de interesses existentes, e conhecer o contexto mundial em que se está inserido, para poder compreender as tentativas efetuadas para codificar o Direito do Mar e para poder atuar de forma a salvaguardar os interesses dos Estados e aquilatar as vantagens oferecidas pelos usos e recursos do mar.

As duas tentativas das Nações Unidas para produzir instrumentos legais de âmbito internacional relativos ao mar não conseguiram corresponder aos anseios e realidades da época. A primeira, em 1958, elaborou quatro Convenções separadas, não deixando espaço para negociações que pudessem levar a um resultado aceitável. A segunda, em 1960, buscou sem sucesso cobrir as lacunas da anterior e estabelecer a delimitação do mar territorial. Mais da metade dos Estados não aderiu às quatro Convenções de 1958. As críticas mais severas as acusavam de refletir os interesses das grandes potências e não contemplar os dos países em desenvolvimento. Após a Segunda Guerra Mundial, novos agentes e parceiros surgiram no cenário mundial, em razão da descolonização e do aparecimento de novos Estados. Estes, não tendo participado das negociações anteriores, não se julgavam obrigados a aceitá-las.

Ainda na década de 1960, outros fatores indicavam que ocorreria uma alteração na situação existente: o rápido progresso tecnológico alcançado nas atividades de exploração dos fundos marinhos, onde a perfuração e a mineração atingiram maiores profundidades; a percepção dos Estados sobre a importância dos recursos existentes em seus fundos marinhos; a disputa cada vez mais frequente sobre os direitos de pesca com o prenúncio de extinção de espécies marinhas causada pela pesca predatória; e a crescente poluição que ameaçava os mares. Esses fatores, em seu todo ou em parte, envolviam os interesses de qualquer Estado e, em particular, os do Brasil.

Outro fato altamente condicionador da procura de um novo Direito do Mar ocorreu em 1967, quando o Embaixador Arvid

Pardo, de Malta, propôs uma ação internacional para regular os usos do solo do mar e para assegurar que sua exploração fosse realizada para fins pacíficos e para o benefício de toda a humanidade. A evolução dos acontecimentos levou a Assembleia Geral da ONU, em 17 de dezembro de 1970, a declarar que a área dos fundos marinhos e seu subsolo, além dos limites das jurisdições nacionais, assim como seus recursos, constituíam patrimônio comum da humanidade. Em consequência disso, na mesma data, decidiu convocar para 1973 uma nova Conferência sobre o Direito do Mar.

4. Evolução dos acontecimentos nas Américas

Foram os Estados Unidos da América que, em 1945, por meio da Declaração do Presidente Truman, reivindicaram a propriedade dos recursos da plataforma continental ao longo de suas costas. Foi um alerta mundial para o potencial econômico dos mares e desencadeou declarações semelhantes por parte de outras nações. Mas, foram Chile e Peru que, em 1947, em ato unilateral, adotaram 200 milhas como limite da soberania e jurisdição nacional de seus mares adjacentes, solo e subsolo. O mesmo procedimento foi seguido de diferentes maneiras, e também por atos unilaterais, por vários países do continente, iniciando por Costa Rica, em 1948, até chegar ao Brasil, em 1970.

Mesmo estendendo a jurisdição nacional até 200 milhas, cada Estado apresentava suas particularidades. O Brasil e o Uruguai proclamaram soberania sobre o solo e subsolo marinhos até 200 milhas, enquanto que a Argentina admitia ir a distâncias maiores. Ainda ao sul do continente, Argentina e Uruguai aceitavam a liberdade de navegação além de 12 milhas.

Com a declaração de São Domingos, 15 países do Caribe manifestaram que a largura do mar territorial deveria ser determinada por acordo internacional. Porém, reconheceram que qualquer Estado teria o direito de fixá-la até um limite de 12 milhas. Introduziram o conceito de mar patrimonial, criando uma nova alternativa para a comunidade internacional. Nesse mar, os Estados teriam direitos de soberania sobre os recursos naturais das águas, do solo e do subsolo de uma área adjacente ao mar territorial, e a soma do mar territorial e do mar patrimonial não deveria exceder 200 milhas. Além de 12 milhas, haveria liberdade de navegação.

5. Evolução das posições brasileiras

O Brasil, influenciado pelas grandes potências e por certa inércia legislativa, manteve uma posição tradicional, com 3 milhas de mar territorial até 1966, quando estendeu esse limite para 6 milhas, aumentando-o para 12 milhas em 1969. Fazendo crescer cada vez mais seus espaços marítimos, na Constituição de 1967, o Brasil incluiu a plataforma continental como bem da União, procedendo da mesma forma com o mar territorial de 12 milhas em 1969.

Mas foi com o Decreto-Lei nº 1.098, de 1970, que o Brasil, em ato unilateral, realizou grande progresso em matéria de apropriação de área marítima. Ao adotar o limite de 200 milhas para o mar territorial, o Brasil assumia uma posição arrojada, sendo mais parcimonioso ao contentar-se com o mesmo limite para a plataforma continental. Partia, então, de uma posição de liberdade total para a de amplo controle do Estado costeiro.

A mudança de posição atendia razões ou causas políticas, econômicas e de segurança. As políticas decorreram da decisão de acompanhar a decisão dos países latino-americanos defensores da teoria de 200 milhas. As econômicas visavam proteger os recursos vivos e não vivos do mar, solo e subsolo da região abrangida pelas 200 milhas. As de segurança estavam implícitas na proteção daquela área e das atividades nela realizadas. Nesta matéria, a Marinha do Brasil constatara a existência de grandes frotas de pesca atuando nas costas brasileiras.

Ao contribuir com pareceres sobre a efetivação do Decreto-Lei, a Marinha expressara opinião que “na delimitação do espaço marítimo observa-se, hoje em dia, a supremacia dos valores econômicos sobre antiquadas concepções jurídicas”. E a Exposição de Motivos do Conselho de Segurança encaminhando ao Presidente da República o projeto de decreto-lei assinalava que “a afirmação unilateral de soberania e jurisdição nos propiciará o lastro jurídico necessário à nossa reação contra eventuais incursões estrangeiras”. Acrescentou a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados que houve uma modificação radical nas posições, mas considerava que a legislação expressava uma definição mais racional da matéria, com bastante flexibilidade na parte econômica, porém apontava um ponto de profundas divergência entre as nações – a extensão do mar territorial para 200 milhas.

Pretendia ainda o Brasil obter o direito de controlar as pesquisas oceanográficas na plataforma continental e evitar a pesca predatória em suas costas, mas admitia a possibilidade de negociação de acordos internacionais sobre a pesca, a pesquisa e a exploração do mar territorial de 200 milhas.

A posição brasileira contrariava a das grandes potências, a dos países industrializados e a dos tradicionalistas. Por outro lado, reforçava a dos países latino-americanos e descartava desconfianças anteriormente existentes no continente. Era, ainda, bem recebida pelos países em desenvolvimento.

A decisão brasileira ocorreu em momento oportuno em que o País necessitava de uma posição bem definida. Assim, o Brasil entrava com uma posição de força na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e se situava em um dos extremos da negociação.

6. A procura do consenso na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

A experiência adquirida com a não aceitação dos resultados das Convenções anteriores indicava que uma nova Convenção somente seria coroada de êxito se viesse a contar com a aceitação universal. Por essa razão, na Terceira Conferência houve empenho para chegar-se ao consenso. Em princípio, as matérias negociadas não entrariam em votação. Os assuntos mais difíceis seriam debatidos exaustivamente à procura de uma solução que pudesse ser aceita por todos, mas o regulamento da Conferência previa o recurso ao voto.

Convocada e instalada a Conferência, os temas foram distribuídos por três Comissões principais. A primeira recebeu mandato sobre os fundos marinhos situados além das áreas de jurisdição nacional. A segunda foi incumbida de estudar as áreas de jurisdição nacional e o alto-mar. A terceira cuidou da preservação do meio marinho, da pesquisa científica marinha e da transferência de tecnologia. Os demais assuntos seriam tratados sob a orientação

específica do Presidente da Conferência. Uma comissão de redação harmonizava o texto nos seis idiomas oficiais da Conferência.

A Conferência produziria uma só Convenção, a ser tratada como “pacote” único. As declarações proferidas pelas delegações não seriam consideradas como posições formais, e sim como colaborações que contribuiriam para a adoção de uma Convenção por consenso. Ao final de cada período de sessão, ocorreriam reuniões formais, e os artigos julgados por cada Presidente de Comissão como mais propensos a obter o consenso passariam a integrar a minuta oficial do documento de trabalho. No final da Conferência, os Estados aceitariam ou não a Convenção, de acordo com suas conveniências. Haveria, assim, uma flexibilidade para negociação. Mesmo não satisfeito com parcelas da Convenção, um Estado poderia aceitá-la em seu conjunto.

A busca do consenso, considerada por alguns como utópico, fez com que os trabalhos da Conferência se prolongassem por vários anos. Formalmente instalada em Nova Iorque, em dezembro de 1973, desenvolveu-se por onze períodos de sessões, tendo sua ata final assinada em Montego Bay, Jamaica, em dezembro de 1982. A Convenção por ela elaborada foi considerada pelos participantes como o resultado do mais prolongado e abrangente processo de negociação multilateral de participação universal na história das Nações Unidas.

A utopia do consenso quase foi conseguida. O texto da Convenção estava praticamente concluído em 1981, quando seriam encerrados os trabalhos da Conferência. A mudança de governo nos Estados Unidos da América fez esse país alterar sua posição para atender aos reclamos de empresas do setor de mineração marinha. Em consequência disso, a Conferência se prolongou por mais um

ano. Graças aos esforços do Presidente da Conferência, todos os participantes, exceto os Estados Unidos da América, contribuíram para o consenso. Desse modo, o “pacote” constituído pelo projeto de Convenção e por quatro resoluções complementares foi submetido à votação no último dia do undécimo período de sessões, em 30 de abril de 1982, em Nova Iorque.

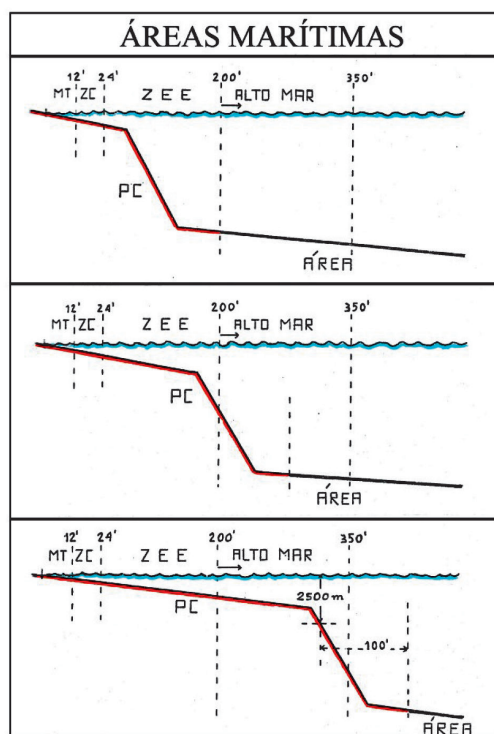
A Convenção foi adotada por ampla maioria, 130 votos a favor, quatro contra e 17 abstenções. Embora concorressem para o consenso, três países acompanharam o voto dos Estados Unidos da América: Israel, por questionar a participação de movimentos de libertação nacional, e Venezuela e Turquia, em razão de problemas de fronteiras marítimas com a Colômbia e a Grécia, respectivamente. A União Soviética, mesmo participando do consenso, não estava de acordo com alguns artigos da Resolução sobre proteção dos investimentos preparatórios. Por esse motivo, absteve-se, no que foi seguida por todos os países do Grupo Socialista. Quanto aos países desenvolvidos, a abstenção de alguns se deveu à uma certa solidariedade aos Estados Unidos da América. Não obstante, após a votação, a República Federal da Alemanha e o Reino Unido fizeram declarações afirmando que o voto não significava a não participação na Convenção.

A decisão da Venezuela de votar contra a adoção da Convenção também a fez desistir de sediar o evento final da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Assim, aquela que, desde 1973, estava para ser consagrada como Convenção de Caracas sobre o Direito do Mar tornou-se a Convenção de Jamaica.

Quando aberta à assinatura, foi firmada por 119 Estados, dando mostra de elevada aceitação internacional. A Convenção

consagra a existência de um mar territorial que poderá atingir até 12 milhas; de uma zona contígua que não excederá 24 milhas; de uma zona econômica exclusiva que não ultrapassará 200 milhas das referidas linhas de base; de uma plataforma continental que poderá se prolongar até 350 milhas a partir das citadas linhas de base, ou chegar a 100 milhas a contar da isóbata de 2.500; e de uma área internacional (a Área) situada além dos limites de jurisdições nacionais e administrada por uma autoridade internacional (a Autoridade) (figura 1).

Figura 1 – Áreas marítimas



7. O Brasil, os grupos de interesses e suas posições

O Brasil, ao adotar 200 milhas de mar territorial em março de 1970, aderiu à posição dominante existente entre os Estados latino-americanos que pleiteavam jurisdições nacionais amplas. Juntava-se também àqueles que vislumbravam um melhor aproveitamento dos recursos do mar. Com a convocação da Terceira Conferência sobre o Direito do Mar, apareceu a oportunidade de se procurar introduzir numa codificação internacional a orientação doutrinária que vinha sendo adotada pelos latino-americanos e de se fazer valer “as novas regras costumeiras” oriundas de atos unilaterais e a legislação brasileira.

Como não poderia deixar de ocorrer, na Conferência os Estados participantes se agruparam, quer por motivos regionais, quer por outros interesses coincidentes. No entanto, os grupos eram heterogêneos, pois os Estados, embora fazendo parte de grupos, possuíam seus interesses individuais.

O Brasil pertencia ao Grupo Latino-Americano, no qual existiam várias correntes. Uma delas, Uruguai e Argentina, admitia um mar territorial com pluralidade de regimes. Haveria soberania do Estado costeiro sobre o mar territorial, mas, a partir de 12 milhas, seria observada a liberdade de navegação. Em outra corrente, México, Colômbia, Venezuela e Chile preferiam um mar patrimonial, como previsto na Declaração de São Domingos. O mar territorial seria de 12 milhas e os Estados costeiros teriam jurisdição e controle sobre os recursos existentes na área entre 12 e 200 milhas. A posição “patrimonialista” foi muito bem aceita pelos países africanos, que a adotaram com a denominação

de zona econômica exclusiva, nome também consagrado pela Convenção sobre o Direito do Mar. Com outra posição, a corrente “territorialista”, formada por Brasil, Equador, Peru, Panamá e El Salvador, empenhava-se por um mar territorial amplo. O Uruguai veio filiar-se a esse segmento, que tinha identificação própria, como Grupo Territorialista, do qual também faziam parte países africanos. O grupo chegou a contar com mais de 20 componentes.

Brasil e Peru empreenderam grandes esforços para sensibilizar os africanos, asiáticos e europeus para a importância de uma jurisdição nacional ampla. As posições dos latino-americanos chegaram a atrair países desenvolvidos, como Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Noruega, criando uma base para se contrapor às grandes potências e abalá-las.

Na esfera dos grupos regionais, o Grupo Africano, em sua maioria, apoiava a postura favorável à zona econômica exclusiva. Era bastante entrosado com o Grupo Asiático, em grande parte, também defensor da mesma posição. No Grupo Asiático, surgiu ainda a teoria que deu origem, na Convenção, aos Estados arquipelágicos.

O Grupo da Europa Ocidental e Outros reunia os países marítimos conservadores da Europa Ocidental e os Estados Unidos. Posição idêntica era adotada pelo Grupo da Europa Oriental, liderada e manobrada pela União Soviética. Este grupo, por vezes, confundia-se com o Grupo Socialista, que englobava ainda outros países socialistas.

O maior de todos os grupos de interesses da Conferência, com mais de 120 participantes, era o Grupo dos 77, composto pelos

países em desenvolvimento de todos os continentes. A grande maioria defendia a posição favorável à zona econômica exclusiva. O Grupo dos 77 abrigava, ainda, os integrantes do Grupo Árabe, constituído de africanos e asiáticos que se expressavam no idioma árabe.

O Grupo dos Países Sem Litoral integravam um grupo à parte e era acrescido do Grupo dos Países em Situação Geográfica de Desvantagem, de plataforma estreita ou fechada, os quais formavam o Grupo dos Países Mediterrâneos.

Canadá, Austrália e Noruega procuravam harmonizar as pretensões dos países costeiros defensores da zona econômica exclusiva, situados numa posição central entre os conservadores e os territorialistas.

O Brasil encontrava-se, então, em um dos extremos da negociação e a tarefa de fazer valer suas posições era bastante árdua. Considerando-se que, ao adotar o Brasil 200 milhas de mar territorial, foram primordiais os fatores políticos e econômicos, a grande batalha na Conferência seria assegurar os direitos que o País dizia possuir na área marítima, no solo e subsolo adjacentes à costa brasileira. Qualquer resultado diferente da posição extrema poderia ser considerado como concessão feita e, então, seria admissível procurar obter outras vantagens. Esse entendimento e a busca do consenso permitiam aceitar os articulados não inteiramente favoráveis em troca de outros mais pertinentes às posições de princípio. Ao se discorrer sobre os interesses brasileiros, ficarão implícitas as posições defendidas.

8. Principais aspectos envolvendo os interesses brasileiros

8.1. Mar territorial

Assim como a existência de um mar territorial de três, seis ou 12 milhas não podia ser aceito pelos Estados costeiros, a sua ampliação para 200 milhas acarretava restrição à navegação e introduzia problemas de soberania que a comunidade internacional também não estava disposta a aceitar. Os participantes da Conferência optaram pela fórmula mais central, não aceitando o pleito dos países territorialistas e não concordando com a posição dos conservadores.

A Conferência, ao optar por estabelecer o limite de 12 milhas para o mar territorial, à primeira vista, ficou mais próxima dos países conservadores. Entretanto, ao adotar uma zona econômica exclusiva que poderá atingir 200 milhas, atendeu à grande maioria dos participantes.

Para o Brasil, essa combinação contempla as aspirações brasileiras relativas aos aspectos econômicos observados quando da adoção das 200 milhas de mar territorial, o que leva a crer que os interesses brasileiros não foram prejudicados. Porém, a posição extrema defendida pelo Brasil proporcionaria uma soberania plena sobre uma maior extensão, o que, sob o enfoque territorialista, seria mais desejável, embora não aceitável pela maioria dos participantes.

Ainda no contexto do mar territorial, a passagem inocente de navio de guerra mereceu destaque especial e os debates

se prolongaram até o final da Conferência. A maior parte dos participantes não aceitava a existência de direito de passagem inocente para os navios de guerra, contrariando a posição defendida pelas superpotências e pelos conservadores. O texto da Convenção, porém, não é claro o suficiente nessa matéria. Para alguns, por omissão, poder-se-ia supor que a Convenção admite esse direito. Outros consideravam que pelo direito consuetudinário tal prática não constituía direito de navio de guerra. Na verdade, os Estados não podiam admitir navio de guerra como inofensivo. O Brasil, quando estendeu seu mar territorial para 200 milhas, afirmou que estabeleceria regulamentos a ser observados pelos navios de guerra e outros navios de Estados estrangeiros. Tal postura considerava que o direito consuetudinário permitiria fazer aquela regulamentação.

Uma das últimas tentativas no sentido de alterar o articulado do projeto de Convenção propunha que o Estado costeiro devesse dar autorização para a passagem de navio de guerra por seu mar territorial, ou dela ser notificado. A tendência da Conferência, nesse caso, seria assumir uma posição de equilíbrio e optar pela notificação, com a qual estaria implícito o direito de passagem inocente. Por essa razão, embora apoiando os que defendiam posição contrária à existência de passagem inocente para navio de guerra, e tendo feito uma série de sugestões que tornariam mais explícito o texto da Convenção, o Brasil não compartilhava daquela proposta. Admitia que o articulado da Convenção poderia ser tornado mais claro, mas não considerava isso essencial, em se tratando do artigo 21 do projeto. Acreditava que os Estados estavam autorizados pelo direito internacional a adotar legislação

regulamentando a passagem de navio de guerra por seu mar territorial e a Convenção não poderia privá-lo daquele direito. A esse entendimento do Brasil, finalmente, acedeu a Romênia, que retirou sua proposta de alteração do texto do projeto de Convenção.

É importante assinalar que foi essa decisão que quase permitiu a obtenção do consenso para a aprovação da Convenção, pois, com a retirada da proposta de emenda da Romênia, a União Soviética também retirava suas propostas de alteração do articulado existente. Restaram, então, os Estados Unidos da América, que, não tendo mais sugestões a apresentar, não aceitaram o consenso.

A impressão que fica é que, nessa matéria, aparentemente de propósito, o texto dá margem a mais de uma interpretação, tornando possível conciliar as posições de mais de 150 Estados.

8.2. Zona Econômica Exclusiva

Nos debates da Conferência, identificavam-se duas correntes de opinião bem definidas. Uma procurava ampliar os direitos do Estado costeiro nas águas adjacentes a seu litoral e obter maior controle do alto-mar. Outra defendia a manutenção tanto de jurisdições estreitas para os Estados costeiros quanto das liberdades do alto-mar.

Mesmo quando as grandes potências e os conservadores passaram a admitir a existência de zonas econômicas, tudo fizeram para diminuir a autoridade do Estado costeiro e manter a liberdade dos mares. Embora aceitassem a ocorrência de direitos econômicos, insistiam na permanência dos direitos relativos à navegação e a outros direitos, de modo a se ter um regime semelhante ao do alto-mar. As grandes potências marítimas e as grandes potências

de pesca somente queriam aceitar uma restrição mínima ao seu direito de pescar em uma área que, anteriormente e segundo o conceito que utilizavam, constituía-se em alto-mar.

Os países em situação geográfica de desvantagem favoreciam jurisdições nacionais estreitas, por considerarem que se não o fizessem estariam reduzindo o alto-mar e a Área, conseqüentemente abdicando de uma parcela do patrimônio comum da humanidade que a eles também pertencia. Esse grupo, em conjunto com os países sem litoral, pretendia que as zonas econômicas fossem regionais, e não nacionais, e reivindicavam o direito de pescar e de explorar conjuntamente os recursos minerais, principalmente petróleo.

O Brasil e os países territorialistas, cientes dessa realidade e tendo a dificuldade, senão a impossibilidade, de convencer a comunidade internacional a adotar um mar territorial de 200 milhas, sem abrir mão dessa posição, procuraram ir incluindo no conceito de zona econômica exclusiva o maior número possível de elementos característicos do mar territorial de 200 milhas. Propugnavam por uma zona econômica exclusiva em que o Estado costeiro tivesse amplos direitos, caracterizando-a como uma zona especial, na qual o Estado costeiro exerceria amplos direitos de soberania e jurisdição exclusiva.

A Convenção foi bastante generosa para esses Estados e, conseqüentemente, para o Brasil. Os interesses políticos de fazer da zona econômica exclusiva uma região de amplo controle do Estado alcançaram êxito considerável. Da mesma forma, os interesses econômicos ficaram bem protegidos pela Convenção,

como já estavam nas legislações unilaterais dos Estados que haviam ampliado seus direitos sobre as 200 milhas.

De fato, o regime estabelecido para a zona econômica exclusiva atribui aos Estados costeiros direitos soberanos para fins de exploração e exploração, conservação e administração dos recursos naturais, tanto vivos quanto não vivos, do leito e subsolo do mar e das áreas subjacentes, bem como para outras atividades de exploração e exploração econômicas, tal como a produção de energia derivada da água e dos ventos. Prevê ainda jurisdição sobre a colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, a pesquisa científica marinha e a proteção e preservação do meio marinho.

Os Estados costeiros também terão direito exclusivo de construir, autorizar e regulamentar a construção, operação e utilização de ilhas artificiais, de instalações e estruturas para os fins previstos na Convenção e para outras finalidades econômicas e de instalações e estruturas que possam interferir com o exercício dos direitos do Estado costeiro nessa zona.

Por sua vez, todos os Estados gozam das liberdades de navegação e sobrevoo na zona econômica exclusiva.

Para a pesca, o Estado costeiro determina o potencial de pesca, sua capacidade de captura e dá acesso a outros Estados ao excedente da captura permissível, de conformidade com as condições, leis e regulamentos por ele estabelecidos, em consonância com a Convenção. Os Estados sem litoral e em situação geográfica de desvantagem terão prioridade sobre o excedente da captura permissível dos Estados costeiros. Assim, quanto à pesca,

o articulado é completamente compatível com o que pretendia o Brasil ao adotar o Decreto-Lei nº 1.098, de 1970.

A questão da pesca é um bom exemplo para mostrar que em negociações dessa natureza tudo é relativo. A Convenção estipula que a captura efetuada por navio estrangeiro deverá ser descarregada, total ou parcialmente, em portos do Estado costeiro. Sob esse enfoque, embora na parte norte do País esse dispositivo seja favorável ao Brasil, ao sul trará desvantagens para os pescadores brasileiros, que por vezes pretendem estender a pesca a águas mais meridionais. Porém, não modifica o panorama existente desde que Uruguai, Argentina e posteriormente o Brasil elaboraram suas legislações nacionais. Não obstante, tais medidas são favoráveis no que concerne à preservação das espécies e à proteção da pesca em toda a costa brasileira.

O Estado costeiro, ao determinar que na captura dos recursos vivos em sua zona econômica exclusiva seja levado em consideração a preservação das espécies, não as ameaçando com excesso de exploração, estará contribuindo para preservar ou restabelecer as populações das espécies capturadas a níveis que possam produzir o máximo de rendimento. Assim, as 200 milhas da zona econômica exclusiva protegem sobremaneira a pesca, pois nas regiões menos profundas o pescado é mais abundante. A Convenção aborda os direitos à pesca do excedente dos recursos vivos do Estado costeiro, sempre mediante acordos e com a garantia de que não se transferirão, direta ou indiretamente, a terceiros Estados. Nessa matéria, ficou assegurado o controle efetivo sobre a pesca, e não a existência de uma área preferencial de pesca do Estado costeiro, como desejado por alguns dos participantes. Haverá, sim, um direito preferencial de pesca do Estado sem litoral, ou em

situação geográfica de desvantagem, sobre o excedente da captura permissível do Estado costeiro.

Mesmo não havendo, na época, dados confiáveis sobre os recursos do mar brasileiro, bem como acerca das produções sustentáveis dos estoques correspondentes, procurou-se deixar bem protegidas as potencialidades brasileiras. Hoje, esse levantamento está sendo realizado pelo programa REVIZEE, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), coordenada pelo Comandante da Marinha, designado Autoridade Marítima.

Essa parte da Convenção prevê os direitos de acesso ao mar dos Estados sem litoral e liberdade de trânsito. O Brasil, com seus vizinhos sem litoral – Paraguai e Bolívia –, já proporcionava amplo acesso aos corredores de exportação brasileiros, antecipando-se, assim, ao previsto na Convenção.

No que se refere aos interesses de segurança do Estado costeiro, a Convenção é bem menos explícita. O Brasil foi um dos países que mais se empenharam para fazer com que o articulado oficial apresentasse uma redação mais clara. A intransigência das grandes potências navais e de seus seguidores, apoiada na regra do consenso adotada pela Conferência, fez que o texto abrigasse alguma ambiguidade.

Por esta razão, sistematicamente, o Brasil passou a fazer declarações interpretativas sobre a matéria nas reuniões oficiais da Conferência, para firmar posição e criar uma coerência sobre seu entendimento, para uso futuro. Além disso, o Brasil sempre entendeu que as disposições da Convenção que proíbem o uso da

força no mar contra a integridade ou independência de qualquer Estado se aplicam às áreas marítimas sob a soberania ou jurisdição do Estado costeiro, portanto também na zona econômica exclusiva. Assim, as facilidades de navegação atribuídas a terceiros Estados nessa zona não podem ser utilizadas para atividades que impliquem ameaça ou uso de força contra o Estado costeiro. As disposições também não autorizam outros Estados a realizar na zona econômica exclusiva exercícios ou manobras militares, em particular, as que impliquem o uso de armas ou explosivos, sem o prévio conhecimento e o consentimento do Estado costeiro. Ainda é entendimento que o Estado costeiro tem o direito exclusivo de construir e de autorizar a construção, operação e uso de todos os tipos de instalações e estruturas nas áreas marítimas sob sua soberania ou jurisdição e que esse direito não comporta exceções. Isso quer dizer que nenhum Estado tem o direito de colocar ou operar qualquer espécie de instalação ou estrutura na zona econômica exclusiva ou na plataforma continental sem o consentimento do Estado costeiro.

Embora pareça lógica a posição brasileira, o texto aprovado dá ênfase aos aspectos econômicos, não se referindo a instalações ou estruturas de qualquer natureza e não abordando aspectos militares. Na verdade, sempre que se procurou focar a questão sob esse aspecto, apareceram declarações para assinalar que a Convenção teria finalidades pacíficas. Em diversas passagens, o texto da Convenção faz menção a essa característica específica.

O Embaixador Carlos Calero Rodrigues, que, durante muitos anos e até os trabalhos finais da Conferência, chefiou a delegação brasileira, em palestra proferida em 1980 na Comissão de Relações

Exteriores da Câmara dos Deputados, na qual estive presente, assinalou que a revista *Foreign Affairs* publicou artigo do então Chefe da delegação norte-americana na Conferência, Embaixador Elliot L. Richardson, em que faz uma análise muito lógica, de seu ponto de vista, sobre a importância do Poder Naval e o Direito do Mar. Ressalta que há uma frase que lhe parece decisiva: “quando uma situação se avizinha da crise, não acredito que nenhuma grande potência modifique sua posição, ou a consciência do que se deve fazer, simplesmente para respeitar a interpretação do que é o Direito Internacional de outro Estado.” O Embaixador Calero concluiu que “esta, infelizmente, é a crua realidade”. Os dois Embaixadores não estão longe da verdade. Os problemas do Golfo de Sidra, a intervenção em Granada, as minas na costa da Nicarágua e a delimitação, pela Inglaterra, de uma zona de exclusão no Atlântico Sul, no conflito das Falklands, ou Malvinas, para citar apenas questões daquela época, mostram como pode ser usado o Poder Naval.

Assim, não se pode estar seguro nem com o estabelecido na Convenção e tampouco com a legislação unilateral brasileira relativa às 200 milhas. Espera-se que se use a razão antes de apelar para o uso da força e que os acordos tenham a valia da confiança neles depositados. Mesmo considerando que atos unilaterais tenham um grande valor como lançadores de ideias que possam vir a se transformar em costumes e direito, é de se esperar que um acordo, se aceito pela comunidade internacional, proporcione uma maior expectativa de que seja respeitado. E esse sempre foi o pensamento de quem buscava o consenso. Por outro lado, não se pode descansar à espera que apenas tratados resolvam todos os

problemas. Uma maneira de evitá-los é construir um respeitável Poder Naval como instrumento de dissuasão.

Como consequência do entendimento do Brasil, o Embaixador Sérgio Martins Tompson Flores, chefiando a delegação do Brasil por ocasião da assinatura da Convenção, usando da faculdade concedida por artigo da Convenção, que permite a formulação de declarações formais no momento da assinatura, ratificação ou adesão para “harmonizar as leis e regulamentos nacionais com disposições da Convenção”, fez pronunciamento confirmando o entendimento do Brasil sobre essa matéria.

Além dos direitos soberanos sobre os recursos não vivos da zona econômica exclusiva de que goza o Estado costeiro, a realização de qualquer pesquisa nessa zona depende de consentimento do Estado. Tal procedimento é semelhante ao adotado por diversos países, inclusive o Brasil (Decreto nº 63.164, de 1968), e protege interesses brasileiros relacionados com pesquisa, exploração e exploração dos recursos da zona econômica exclusiva.

Assim como a combinação do mar territorial com a zona econômica exclusiva não afetava sensivelmente os interesses brasileiros, pode-se acrescentar que, praticamente, não introduzirá maiores concessões. A grande diferença do regime outorgado pelo Decreto-Lei nº 1.098, de 1970, e a zona econômica exclusiva é quanto à liberdade de navegação e de sobrevoo, não se devendo desprezar os aspectos que envolvem a soberania e os direitos soberanos.

É claro que, se o problema da passagem inocente de navio de guerra por um mar territorial de 12 milhas acarretou tanta celeuma,

com mais razão as grandes potências e a grande maioria dos participantes não poderiam admitir que não houvesse liberdade de navegação entre 12 e 200 milhas. Tal liberdade ainda ganhava particular importância em virtude da passagem pelos estreitos internacionais, especialmente para navios e aeronaves militares. Potências como a União Soviética, completamente dependente da passagem por estreitos, ou como os Estados Unidos da América, com uma estratégia que o obriga a manter forças espalhadas por todo o mundo, não poderiam aceitar que não houvesse uma solução para resolver esse problema. A Convenção criou, então, o conceito de “passagem em trânsito” pelos estreitos que ligam uma zona de alto-mar, ou zona econômica exclusiva, a outra zona de alto-mar ou zona econômica exclusiva.

O Brasil possuiu uma considerável frota mercante e ocupava posição de destaque entre os construtores de navios mercantes, além de contar com modelo econômico fortemente dependente do comércio exterior, o que o fez encarar a navegação internacional através dos estreitos de uma maneira conservadora. Assim, posicionou-se favorável à liberdade de navegação como se potência marítima fosse. Não possuindo estreitos em suas águas jurisdicionais e estando afastado de qualquer um deles, o Brasil fica distante de disputas ou controvérsias a respeito dessa matéria, salvo as pertinentes ao exercício da livre navegação, liberdade essa de grande importância para sua frota mercante.

Não parece, então, que admitir a liberdade de navegação entre 12 e 200 milhas da zona econômica exclusiva vá ferir os interesses brasileiros, uma vez que há interesse de navegar livremente nas

zonas econômicas exclusivas dos demais Estados, embora contrarie a posição de princípio territorialista adotada pelo Brasil.

Na verdade, a livre navegação é com restrições quanto ao controle da poluição, à realização de pesquisa científica, à colocação de instalações e estruturas, à atividade de pesca e à extração de recursos sem permissão dos Estados costeiros, o que faz da zona econômica exclusiva uma região forte, como pretendiam alguns Estados, inclusive o Brasil.

8.3. Plataforma continental

Alguns critérios surgiram na Conferência para estabelecer os limites da plataforma continental. Uma corrente, a princípio majoritária, optava pelo estabelecimento de um limite máximo de 200 milhas. Dessa maneira, haveria uma correspondência entre essa delimitação e a zona econômica exclusiva. Outra corrente defendia um critério geomorfológico, até o extremo da margem continental, onde se iniciam os fundos abissais.

Praticamente, três alternativas mantiveram-se em debate. A fórmula árabe, limitando a plataforma continental a 200 milhas, preservava seus interesses de produtores de petróleo. A fórmula irlandesa, baseada na espessura das rochas sedimentares, poderia beneficiar os Estados Unidos da América, o Canadá, a Argentina, o Brasil e outros. A fórmula soviética, com critérios mais definidos de distância (300 milhas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial) e de distância e profundidade (60 milhas além da isóbata de dois 2.500 metros), também beneficiaria vários países, inclusive o Brasil.

Surpreendendo a todos, ao apagar das luzes do último dia do oitavo período de sessões, em agosto de 1979, o Presidente da Segunda Comissão apresentou ao Presidente da Conferência uma fórmula que englobava todas as demais e que a seu ver tinha as melhores oportunidades de obter o consenso. O intervalo de alguns meses entre os períodos de sessões fez com que a meditação superasse a perplexidade e a proposta não fosse contestada, vindo a integrar o texto final da Convenção. Como decorrência dos trabalhos da Conferência, passou-se a conviver com a conceituação a seguir enunciada.

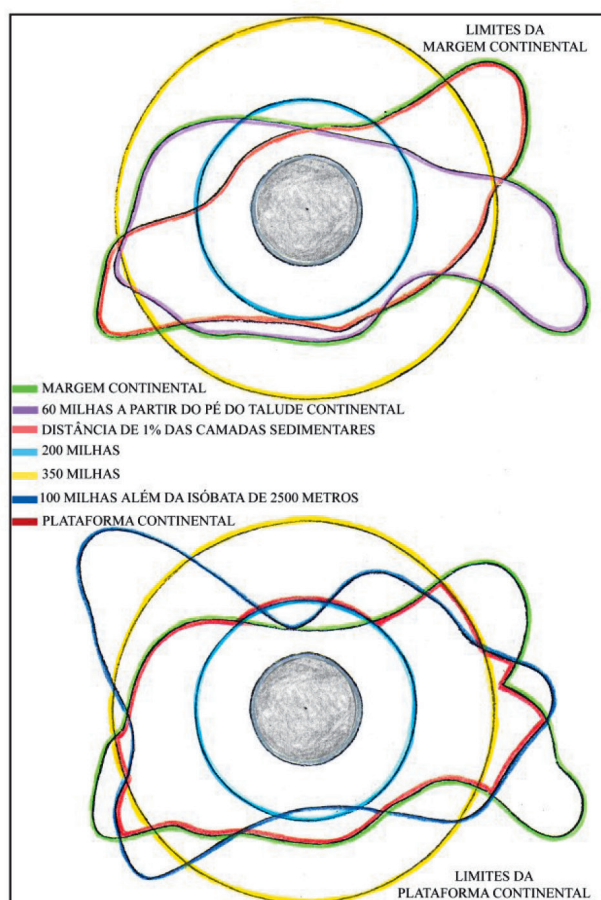
A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas marítimas que se estendem além de seu mar territorial ao longo do prolongamento natural de seu território até o limite exterior da margem continental, ou até a distância de 200 milhas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o limite externo da margem continental não chegue a essa distância.

A delimitação do limite externo da margem continental será estabelecida pelo Estado costeiro por intermédio de: *i*) uma linha traçada pelos pontos fixos mais externos para cada um dos quais a espessura das rochas sedimentares seja pelo menos igual a 1% da menor distância deste ponto ao pé do talude continental; ou *ii*) uma linha traçada pelos pontos fixos situados a não mais de 60 milhas do pé do talude continental.

Por sua vez, o limite externo da plataforma continental de um Estado costeiro não se estenderá além da distância que fique a 350 milhas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, ou de 100 milhas contadas a partir da isóbata de 2.500 metros.

Essa conceituação é muito importante, e precisa ser bem compreendida. A partir dela, alguns problemas passaram a ocorrer em outros artigos do projeto de Convenção e o Brasil precisou negociar bastante para fazer valer suas posições. A conceituação mostra que a plataforma continental tem de estar contida na margem continental (figura 2).

Figura 2 – Limites da Plataforma Continental



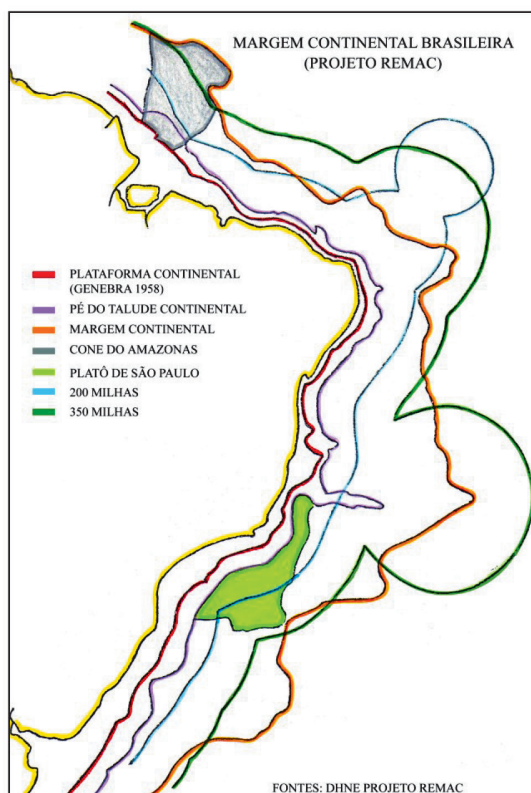
A Convenção estabelece ainda que cada Estado costeiro apresentará à Comissão de Limites da Plataforma Continental, até dez anos após a entrada em vigor da Convenção para si, os limites da plataforma continental além das 200 milhas. É uma tarefa árdua para todos os Estados e para o Brasil. A CIRM realiza com grande sucesso Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), contando com importante participação de meios e estrutura da Marinha do Brasil, com dados processados por sua Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) e pela PETROBRAS.

Na plataforma continental, os Estados costeiros exercerão direitos soberanos para fins de exploração e de exploração de recursos naturais. Tais recursos englobam os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e de seu subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias. Não obstante, o Estado costeiro efetuará pagamentos e contribuições relativas à exploração dos recursos não vivos da plataforma continental além de 200 milhas. Se, no entanto, for um Estado em desenvolvimento importador de um recurso mineral produzido em sua plataforma continental estará isento de pagamentos e contribuições relativas a esse recurso.

Os dispositivos da Convenção ampliam as possibilidades brasileiras de aproveitamento dos recursos dos fundos marinhos. Embora o conhecimento naquela época não fosse de molde a precisar os limites exatos da plataforma continental, sabia-se que em vários pontos o limite ultrapassaria as 200 milhas. Entre 1969 e 1979, desenvolveu-se o Projeto de Reconhecimento Global da Margem Continental Brasileira (Projeto REMAC), que delimitou a margem continental (Figura 3). É certo que a margem assim

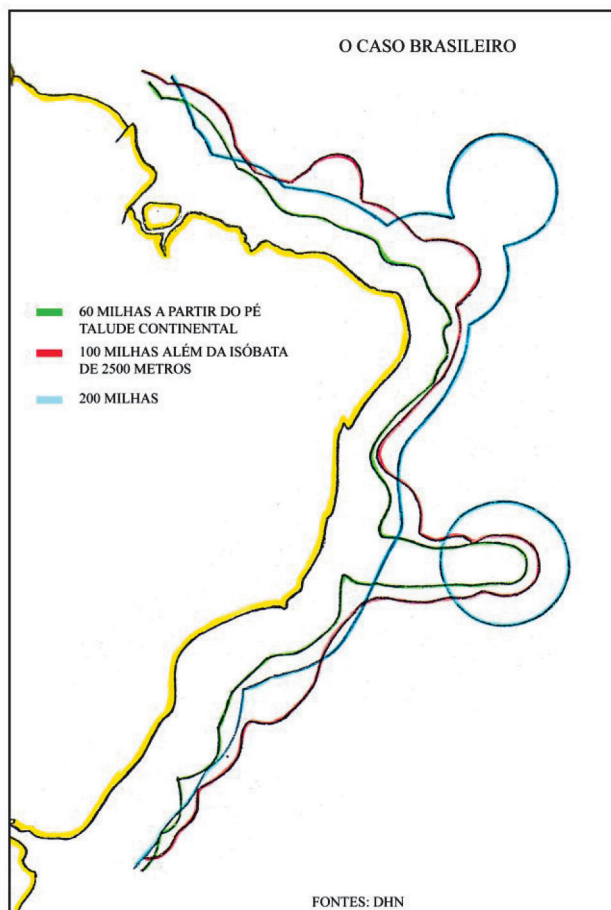
traçada não utilizou os critérios que vieram a ser incluídos no texto de negociação, em agosto de 1979, até então não existentes, mas já dava uma indicação do que se poderia esperar. Apresentava também o traçado do pé do talude continental e da plataforma continental como era considerada até então. Tais informações permitiam constatar o quanto o Brasil poderia ganhar com os critérios da Convenção, que poderiam levar a plataforma continental a 350 milhas.

Figura 3 – Margem continental brasileira – Projeto REMAC



Com a proposta contida na minuta de Convenção, a Marinha do Brasil, ampliando informações contidas em cartas náuticas fornecidas em 1978, tomou providências para que a DHN traçasse a linha de 60 milhas a partir do pé do talude continental, a de 100 milhas além da isóbata de 2.500 metros e a linha de 200 milhas (figura 4). Essa plotagem mostrava que na costa norte, no sul e na cadeia de Trindade podia-se ultrapassar 200 milhas. O Brasil, que já retirava do mar mais da metade de suas necessidades de petróleo, ficou bem situado com os dispositivos da Convenção, ampliando os caminhos para outras conquistas, como as que hoje são vislumbradas com o pré-sal. Atualmente a CIRM desenvolve a Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC).

Figura 4 – O caso brasileiro



Considerando-se as isópacas – linhas de igual espessura de rochas sedimentares –, apareciam como promissoras as áreas do platô de São Paulo e do Cone do Amazonas. Mas, exatamente o critério das camadas sedimentares seria o mais difícil de ser empregado e o que mais exigiria do Brasil em termos econômicos

e técnicos. E o Brasil tem se saído muito bem nessa empreitada, como já mencionado, contando com a participação da Marinha do Brasil.

8.4. Alto-mar

As disposições sobre o alto-mar aplicam-se a todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas arquipelágicas de um Estado arquipelágico.

A Convenção estabelece as liberdades a ser exercidas no alto-mar, das quais a principal é a de navegação. Assinala, ainda, que todo Estado costeiro deve promover o estabelecimento, o funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento para garantir a segurança marítima e aérea, cooperando para esse fim com Estados vizinhos por meio de ajustes regionais de cooperação mútua. Esse serviço e essa cooperação são, de longa data, empreendidas pelo Brasil, com importante participação da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira.

Por sua vez, os navios de guerra no alto-mar gozam de completa imunidade de jurisdição relativamente a qualquer outro Estado que não seja o de sua bandeira.

É importante ressaltar que a Convenção, em relação ao previsto nas Convenções de Genebra de 1958, ampliou bastante os direitos do Estado costeiro quanto ao direito de perseguição, uma vez que prevê que esse direito possa ser utilizado quando houver infrações às leis e regulamentos do Estado costeiro, de conformidade com a Convenção, na zona econômica exclusiva ou na plataforma continental, incluindo as cometidas nas zonas de segurança em volta das instalações situadas na plataforma

continental. Desse modo, assegurou direitos antes supostos apenas por atos unilaterais.

8.5. Pesquisa científica marinha

Em termos de pesquisa, a controvérsia básica na Conferência ocorreu entre a liberdade e o controle das investigações.

Os países em desenvolvimento defendiam a autorização prévia, consentimento, do Estado costeiro para que um Estado pesquisador pudesse realizar pesquisa em águas de jurisdição de um Estado costeiro. Embora nem sempre os interesses dos países em desenvolvimento fossem idênticos nessa matéria, o contingente majoritário apoiava essa posição.

Os países desenvolvidos defendiam a liberdade de pesquisa. Com a evolução dos acontecimentos, passaram a aceitar a notificação para a zona econômica exclusiva e o consentimento para o mar territorial. Durante muito tempo, tentaram estabelecer uma distinção entre pesquisa pura e aplicada, artifício com que buscavam obter liberdade de pesquisa, rotulando-a de pura. O Brasil colocou-se enfaticamente contra essa distinção e defendia a autorização prévia, a participação nas operações de pesquisa e o recebimento de resultados.

A Convenção consagrou o regime de consentimento pelo Estado costeiro para realização de pesquisa no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental.

Nos anos 1979 e 1980, após terem sido incluídos no texto de negociação os dispositivos que possibilitavam a plataforma continental poder se estender a mais de 200 milhas, apareceram

novas divergências sobre o regime de consentimento para a plataforma continental além de 200 milhas. Pretendiam alguns países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América, fortemente apoiados pela União Soviética e pela República Federal da Alemanha, estabelecer um regime duplo para a plataforma continental – consentimento até 200 milhas e liberdade de pesquisa além daquela distância.

Contra essa posição, o Brasil desenvolveu campanha sistemática, às vezes quase sozinho. Alguns Estados que apoiavam a posição brasileira tinham receio de ver alterado o articulado sobre limites da plataforma continental, e outros Estados em desenvolvimento, como os integrantes do Grupo Árabe, eram contrários à existência de plataformas continentais que se estendessem por mais de 200 milhas.

A brilhante atuação do delegado brasileiro, o então Conselheiro (hoje Embaixador do Brasil na França) José Maurício Bustani, apoiado pelo Chefe da Delegação Brasileira, foi fundamental para impedir a existência de um regime duplo para as pesquisas. No intervalo entre dois períodos de sessões da Conferência, enviei-lhe uma correspondência cumprimentando-o por sua atuação, incentivando-o a manter as posições até então defendidas e acrescentando um croqui, com base no Projeto REMAC, no qual mostrava até onde poderia se estender a plataforma continental brasileira.

Em decorrência das negociações, o texto adotado manteve o regime de consentimento do Estado costeiro além de 200 milhas. Estabeleceu, no entanto, que esse Estado deverá publicar as áreas nas quais irá realizar operações exploratórias pormenorizadas.

A qualquer tempo, os Estados costeiros poderão designar as referidas áreas, mas não estarão obrigadas a fornecer detalhes sobre as operações que irão realizar. A designação das áreas não estará sujeita à solução de controvérsias.

Também em matéria de pesquisa, chegou-se a uma solução de compromissos. De uma maneira geral, os Estados cooperarão para a realização de pesquisas com fins pacíficos e para o bem de toda a humanidade. Assim sendo, os Estados costeiros normalmente darão seu consentimento para a realização dessas pesquisas. Mas a Convenção estabelece circunstâncias em que o consentimento será negado. Prevê, ainda, a possibilidade de suspensão e cessação das atividades de pesquisa científica marinha pela não observância das informações que o Estado pesquisador deva fornecer ao Estado costeiro, ou não cumprimento das obrigações de satisfazer condições pré-determinadas. A inclusão da suspensão veio propiciar uma medida intermediária antes de se chegar a procedimentos mais drásticos.

Os dispositivos em matéria de pesquisa não ficam a dever à legislação nacional relativa a essa matéria – Decreto nº 63.164, de 1968 –, um dos balizadores de posições, não apresentando inconvenientes para os interesses brasileiros. Esse foi um dos assuntos em que o Brasil mais necessitou se empenhar, pois não havia grandes interesses para boa parcela dos países em desenvolvimento, os quais, no entanto, na maioria das vezes, mostraram-se solidários com o Brasil.

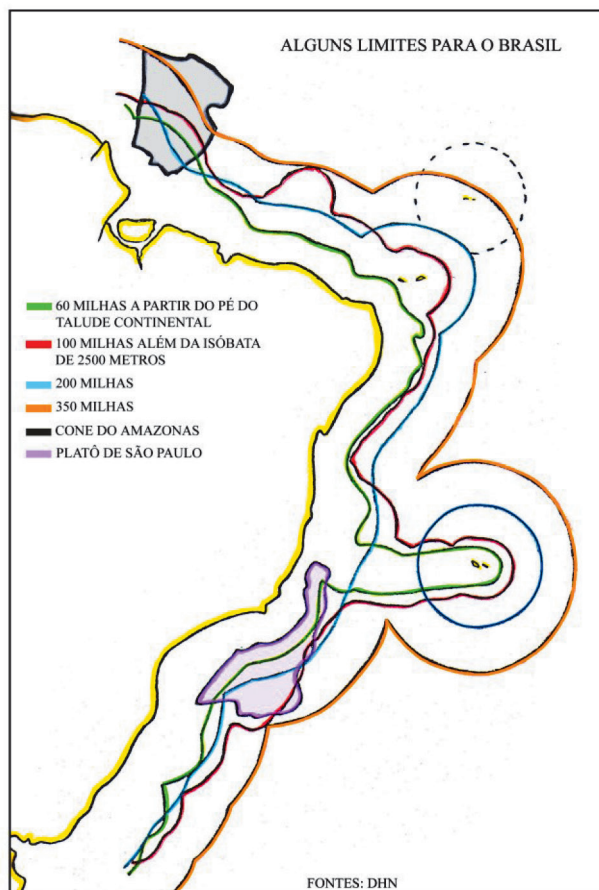
8.6. Regime das ilhas

Se em termos de plataforma continental o Brasil poderá alcançar amplos benefícios, alargando sua área de jurisdição e de direitos soberanos, é no regime das ilhas que poderiam aparecer os resultados mais negativos.

Às ilhas são aplicados os mesmos dispositivos da Convenção utilizados para determinar o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental. Entretanto, as rocas não aptas a manter habitação humana, ou vida econômica própria, não terão zona econômica exclusiva nem plataforma continental.

Desse modo, as ilhas de Martim Vaz, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo teriam direito apenas ao mar territorial e à zona contígua. Martim Vaz e Atol das Rocas não trariam grandes problemas em razão da proximidade de Trindade e Fernando de Noronha, respectivamente. Mas o arquipélago de São Pedro e São Paulo faria sair dos mapas o círculo de duzentas milhas que, acrescentado ao de Fernando de Noronha, levava, em decorrência do Decreto-Lei nº 1.098, de 1970, a jurisdição nacional brasileira a aprofundar-se pelo Atlântico (figura 5). A Marinha do Brasil, em 1930, colocou um farol nesse arquipélago e, em 1998, o Brasil aí instalou uma estação científica. A partir de então, mantém o local habitado com pesquisadores e possui um programa de ocupação permanente, Programa Arquipélago, executado pela CIRM, envolvendo diversos ministérios, com importante participação da Marinha, o que permitiria usufruir dos direitos previstos na Convenção.

Figura 5 – Alguns limites para o Brasil



8.7. Fundos Marinhos (a Área)

Com a Convenção de Jamaica, uma mudança fundamental vai ocorrer com o alto-mar. Esse local onde cada Estado dispunha das liberdades tradicionais conhecidas, das quais a principal é a liberdade de navegação, passa a ser constituído por águas e fundos.

Os fundos marinhos além das áreas de jurisdição nacional não são mais livres, passaram a ser considerados pela Assembleia Geral da ONU, em 1970, patrimônio comum da humanidade. Os recursos nele existentes devem ser explorados em benefício de toda a humanidade.

Nessa matéria, durante a Conferência, uma corrente desejava a existência de uma autoridade internacional com controle mínimo sobre as atividades realizadas na área dos fundos marinhos. Haveria um registro de licenças e pagamentos de *royalties*. Outra preferia uma autoridade internacional forte, com amplo controle das atividades de exploração dos fundos marinhos. Entre os partidários dessa posição, encontravam-se os que propugnavam por uma autoridade com jurisdição sobre as águas, os recursos, a pesquisa, etc.

O Brasil, que não se encontrava apto a explorar os fundos marinhos, apoiava a alternativa de uma autoridade internacional forte, juntamente com os países latino-americanos e demais países em desenvolvimento. Tais Estados pretendiam poder participar, no futuro, da exploração dessa área, não desejando que ela fosse distribuída entre os países desenvolvidos. A essa posição do Grupo dos 77 se opunham os Estados de tecnologia avançada, tanto ocidentais quanto a União Soviética, pois pretendiam que suas empresas, comerciais ou estatais, pudessem extrair as riquezas da Área.

A Convenção adotou um sistema de compromisso, chamado sistema paralelo. A operação será realizada ao mesmo tempo por uma empresa internacional (a Empresa) e por concessão, por empresas nacionais, comerciais ou estatais. Para administrar os

fundos marinhos além das áreas de jurisdição nacional (a Área), haverá uma entidade política denominada a Autoridade. Assim, a Empresa será o órgão da Autoridade que realizará diretamente as atividades na Área.

Muitas preocupações foram levantadas durante as negociações. Uma delas dizia respeito a um possível prejuízo para os países grandes produtores dos minerais existentes na Área, entre os quais se destacam o cobre, o níquel, o cobalto e o manganês. Para proteger os países em desenvolvimento, foi estabelecida uma política que estabelece o limite máximo de produção. Desses metais, o Brasil tinha elevada dependência externa quanto ao cobre, níquel e cobalto, mas as reservas em terra permitiam prever uma melhoria nessa situação. Por outro lado, era grande exportador de manganês. Em princípio, a situação quanto ao manganês não estava ameaçada, pois os projetos para extração de manganês dos fundos marinhos indicavam gastos superiores aos da produção em terra. Trabalho elaborado pelo Professor Melquiades Pinto Paiva assinala que a futura exploração de nódulos de manganês não trariam consequências negativas para o Brasil com respeito à produção dos quatro metais citados.

As dificuldades para realização de estimativas nesse campo levaram o Ministério de Minas e Energia a elaborar trabalho sobre a matéria em 1980, e as Nações Unidas procuraram alimentar os participantes da Conferência com publicações relativas a mineração.

Outra preocupação estava relacionada à transferência de tecnologia. O Grupo dos 77 defendia a posição de que os Estados que tinham tecnologia para exploração dos fundos marinhos

deveriam ficar obrigados a transferi-la à Empresa e aos Estados em desenvolvimento. O empenho do Brasil em defender tal posição levou os representantes dos Estados Unidos da América a chamá-la de “cláusula brasileira”. Os norte-americanos procuraram introduzir divergências entre os integrantes do Grupo dos 77, afirmando que a transferência de tecnologia só interessaria a poucos países, como o Brasil. Após muitas tentativas do Presidente da Conferência procurando conciliar, sem êxito, as posições dos Estados Unidos da América, que alegavam que seu governo não poderia obrigar empresas particulares a transferir tecnologia a outros países, o texto do articulado foi mantido. Portanto, ficou assegurada a transferência de tecnologia à Empresa e aos Estados em desenvolvimento, segundo condições e termos equitativos e razoáveis.

O Brasil vem acumulando conhecimentos técnicos na extração de petróleo do mar e ao final da Conferência, como visto, já retirava mais da metade de suas necessidades do mar. Desse modo, vislumbrava-se a possibilidade de poder vir a participar de empreendimentos na Área e beneficiar-se da transferência de tecnologia.

A parte da Convenção sobre os fundos marinhos, a Área, é a mais inovadora e, por isto mesmo, a que apresentou maiores problemas nas negociações, sendo o motivo da argumentação que a levou a não ser adotada por consenso. Nessa matéria, também surgiram dificuldades quanto aos órgãos da Autoridade (a Assembleia, o Conselho e o Secretariado). Os países desenvolvidos, principalmente os industrializados e as grandes potências, pretendiam reduzir a importância da Assembleia,

levando as principais decisões para o Conselho, no qual seria mais fácil conseguir o controle. A principal conquista foi a necessidade de consenso para a tomada de certas decisões do Conselho, já que o Brasil pode estar nele representado por, pelo menos, três dos critérios previstos na Convenção.

A Convenção dá certa proteção aos países em desenvolvimento. Por outro lado, permite a operação dos desenvolvidos em paralelo à Empresa internacional. Embora ambos os lados desejassem melhores resultados e, portanto, não se mostrassem satisfeitos com os que foram obtidos, o Grupo dos 77 viu-se obrigado a defender o texto até então acordado. Assim procedia em razão da insistência dos norte-americanos em alterar fundamentalmente matéria considerada já resolvida, contando com o apoio de quatro ou cinco de seus maiores aliados.

Enquanto a ação norte-americana na Conferência era implementada por meio de propostas de alteração contidas no famoso “livro verde”, fora do âmbito da Conferência, os Estados Unidos da América realizavam negociações com seus aliados e outros países desenvolvidos para a elaboração de uma “Miniconvenção” relativa às operações nos fundos marinhos. Com esta situação, o Grupo dos 77 julgou melhor antecipar-se e insistir na adoção da Convenção para que ela viesse a ser a primeira legislação internacional que regulasse as atividades nos fundos marinhos. O Brasil acompanhou a posição do Grupo dos 77.

8.8. Preservação do meio ambiente

No que diz respeito à preservação do meio marinho, incluída a defesa contra a poluição, procurou-se evitar que os mares e oceanos

se transformassem em fontes de preocupação para a humanidade. Assim, todos os Estados têm obrigação de protegê-los e preservá-los e devem tomar medidas adequadas nesse sentido.

Em razão de alguns acidentes marítimos de forte impacto, tornava-se recomendável certo controle do Estado costeiro para verificação das regulamentações estabelecidas, sem, contudo, permitir que viessem a ter direitos excessivos e arbitrários. Discutiu-se sobre o estabelecimento de padrões antipoluidores pelo Estado costeiro ou a existência apenas de padrões internacionais. Assinalava o então Capitão de Fragata (hoje Almirante de Esquadra reformado) Paulo Augusto Garcia Dumont, a quem sucedi na delegação brasileira, que a uniformização dos padrões facilitaria as atividades marinhas e a navegação, mas os padrões não deveriam ser de tão rigorosos para com os países em desenvolvimento, de forma a não prejudicá-los.

A Convenção apresenta recomendações para que os organismos internacionais competentes estabeleçam regras, padrões, práticas e procedimentos e que os Estados criem leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a contaminação do meio marinho proveniente de todas as fontes (terrestres, de atividades dos fundos marinhos, de lançamentos ou descargas, de navios e da atmosfera), bem como para assegurar o cumprimento daqueles procedimentos. Recomenda a cooperação mundial e regional e a assistência técnica na matéria. Sob esse aspecto, a Organização Marítima Internacional (IMO) terá papel importante no estabelecimento das disposições internacionais e o Brasil terá de influir nas deliberações do organismo, de modo a salvaguardar seus interesses.

Durante os vários anos de negociação na Conferência, o Brasil possuía uma Marinha Mercante razoável e em desenvolvimento e uma crescente construção naval. Compartilhava, então, das preocupações das potências marítimas, grandes poluidoras; das dos armadores, não desejosos de encarecer a construção e operação dos navios; das dos Estados costeiros e de porto, principais vítimas e interessados na fiscalização e punição dos poluidores; das dos Estados de bandeira, empenhados em ampliar sua autoridade e em evitar que os Estados costeiros e de porto tivessem direitos excessivos ou arbitrários; e das dos Estados em desenvolvimento, detentores de menor tecnologia e, portanto, empenhados em não utilizar padrões muito elevados para não encarecer sua Marinha Mercante, mas interessados em não ver seus mares poluídos.

Por conseguinte, não era conveniente estabelecer dispositivos que restringissem a navegação da Marinha Mercante. Ao Brasil interessaria uma Convenção que tratasse todas essas questões de uma maneira equilibrada, resultado alcançado com a parte relacionada à proteção do meio ambiente marinho.

9. Outros aspectos de interesse para o Brasil

A Convenção foi adotada em 30 de abril de 1982, em Nova Iorque, em votação histórica nas Nações Unidas. A expressiva aceitação internacional foi novamente observada quando, aberta para assinatura, em dezembro do mesmo ano, contou com o apoio de 119 países. Esse resultado permitiu a convocação da Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar, para os quais eram

necessárias 50 assinaturas. Seu temário é extenso e consta da Resolução I, adotada em conjunto com a Convenção.

A Comissão Preparatória será integrada pelos Estados que assinarem a Convenção. Contará, também, com os signatários da Ata Final da Conferência, na qualidade de observadores, porém sem terem o direito de participar da adoção de decisões. O Brasil, tendo assinado a Convenção, ficou apto a exercer plenamente os direitos previstos. Jamaica e República Federal da Alemanha, ao ser eleitas para Sede da Autoridade e Sede do Tribunal Internacional, respetivamente, comprometeram-se a ser parte da Convenção. A eleição alemã representou um acontecimento auspicioso para os que desejavam sucesso do tratado, assim como as assinaturas da França e do Japão, três países do Grupo dos 5, que apoiou as posições norte-americanas relativas aos fundos marinhos.

Não logrando êxito em reformular substancialmente o articulado da Convenção referente à Área, os Estados Unidos da América alcançaram maior sucesso com a Resolução II, sobre investimentos preparatórios em atividades pioneiras relacionadas com nódulos polimetálicos. Por essa Resolução, uma vez que comprovem gastos de US\$ 30 milhões e assinem a Convenção, além de outras formalidades, França, Japão e União Soviética serão considerados investidores pioneiros. Da mesma forma, também passarão a ser considerados Bélgica, Canadá, Estados Unidos da América, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido e República Federal da Alemanha. Se um deles for Estado certificador, os demais se beneficiarão dos direitos dos pioneiros, mesmo não assinando a Convenção.

A Resolução II deixa, ainda, aberta a possibilidade de outros países em desenvolvimento se inscreverem como investidores pioneiros até 1º de janeiro de 1985, se vierem a investir cerca de US\$ 30 milhões em atividades pioneiras até aquela data.

Ainda em decorrência da Resolução II, os investidores pioneiros conseguiram uma prioridade sobre os demais solicitantes para obter autorização de produção, caso seus planos de trabalho sejam aprovados. Não obstante, os países em desenvolvimento lograram colocar em primeiro lugar a prioridade para a Empresa e garantir a transferência de tecnologia, mesmo antes da entrada em vigor da Convenção. Assim, os debates entre os participantes foram intensos em matéria relacionada aos fundos marinhos.

O Brasil já havia feito alguns investimentos que poderiam ser qualificados como pioneiros, mas dificilmente poderia atingir, no prazo fixado, a quantia requerida para tornar-se investidor pioneiro. Poderia, então, participar das atividades da Empresa, quando esta viesse a operar, e procurar usufruir dos benefícios da transferência de tecnologia acima referida.

A Resolução II detalha as atividades pioneiras e reserva à Comissão Preparatória uma série de atribuições, o que ressalta a importância dessa Comissão e a participação em suas decisões. Como a Autoridade e seus órgãos deverão reconhecer os direitos e obrigações emanadas da Resolução II e das decisões da Comissão Preparatória, e como a Resolução estará vigente até a entrada em vigor da Convenção, para minimizar os efeitos daquelas, seria desejável acelerar a entrada em vigor da Convenção. A Convenção estava prevista entrar em vigor 12 meses após a data de recebimento

do 60º instrumento de ratificação ou de adesão e não comportará reservas ou exceções.

10. Outros acontecimentos posteriores à Conferência com reflexos sobre os assuntos tratados na Convenção e que dizem respeito ao Brasil

Em janeiro de 1993, o Brasil atualizou sua legislação nacional substituindo o Decreto-Lei nº 1.098, de 1970, pela Lei nº 8.617, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, adaptando-se à Convenção e passando a adotar terminologia empregada por ela.

Em 1994, entrou em vigor o Acordo relativo à implementação da Parte XI da Convenção, resultado de consultas iniciadas em 1990 pelo Secretário-Geral da ONU, com o propósito de obter uma fórmula que possibilitasse ao Grupo de Países Industrializados, G-7, aderir a ela. Até então, a Convenção contava com 64 ratificações, mas com o Acordo, no qual foram feitas mais concessões aos industrializados, muitos Estados aderiram a ela. Assim, em 16 de novembro de 1994, a Convenção entrou em vigor, e, em 22 de junho de 1995, o Decreto nº 1.530 internalizou-a, retroagindo sua vigência à data de vigor da Convenção.

11. Avaliação dos resultados. Vantagens, desvantagens, concessões e saldo resultante

Uma Conferência que congregou mais de 150 participantes, que se desenvolveu em 11 sessões durante nove anos e que produziu uma Convenção com mais de 400 artigos não pode ser

apreciada apenas com base em algumas de suas partes: necessita de uma visão de conjunto.

A análise efetuada até aqui procurou enfocar a Conferência e suas repercussões sobre os interesses brasileiros em tópicos selecionados. Para tanto, foram consideradas a Convenção, produto final da Conferência, as posições do Brasil em defesa de seus interesses e as posições dos demais participantes, por vezes óbices a superar. Em se tratando do mar, é lógico que os interesses sejam marítimos, embora outros possam ser afetados. A seguir, procurar-se-á sintetizar as vantagens obtidas, as desvantagens existentes, as concessões feitas e o saldo resultante.

A Convenção de Jamaica sobre o Direito do Mar consagrou uma enorme apropriação dos Estados costeiros sobre os espaços marinhos. As 200 milhas reclamadas pelos países latino-americanos receberam substancial apoio e foram incorporadas ao patrimônio dos Estados costeiros. Não seria ousado afirmar que estes obtiveram grandes vantagens com o novo tratado. Sob esse enfoque, o Brasil obteve um saldo positivo. Com outra visão, considerando-se apenas o mar territorial, teria havido uma desvantagem em passar das 200 milhas de mar territorial outorgadas pela legislação nacional brasileira para as 12 milhas da Convenção. Por esse raciocínio, admite-se a existência de grande concessão. Porém, a zona econômica exclusiva, assegurando ao Estado costeiro não só todos os direitos em matéria econômica, como também amplos direitos de outras naturezas, modifica aquele entendimento e mostra que, de fato, incorporaram-se 200 milhas à jurisdição nacional. Comparando-se o regime da nova Convenção com o estabelecido pelas Convenções de Genebra de

1958, constata-se que o Brasil conseguiu grandes vantagens. O mar territorial de 200 milhas pretendeu dar ao Brasil soberania até essa distância. Tal posição é mais vantajosa do que a representada pelos direitos soberanos concedidos à zona econômica exclusiva. A desvantagem fica atenuada pelos dispositivos que fizeram daquela zona uma região especial, com amplo controle e jurisdição do Estado costeiro. A desvantagem de conceder liberdade de navegação naquela zona é contrabalançada pela vantagem obtida de poder usufruir da mesma liberdade nas zonas econômicas de outros Estados. Um país com uma Marinha Mercante como era a brasileira necessitava navegar livremente pelos mares do mundo.

Em que pesem as opiniões sobre a maior ou menor validade de atos unilaterais, é forçoso reconhecer que foram eles que possibilitaram os avanços conseguidos. Não obstante, não se pode deixar de considerar que um tratado, se aceito pela comunidade internacional, será mais vantajoso do que um ato unilateral que possa ser contestado.

Na parte de segurança, torna-se mais difícil avaliar os resultados. A Convenção sobre o Direito do Mar assinala em diversos artigos o seu caráter pacífico, a exemplo do que ocorre com a Carta das Nações Unidas. Por essa razão, não foi possível torná-la mais clara nos aspectos militares. Permanecem as desconfianças de que os Estados desenvolvidos possam querer utilizar os mares de terceiros Estados para realizar exercícios com armas ou explosivos, colocar estruturas ou artefatos militares, etc. Tais procedimentos não são autorizados pela Convenção. É bastante significativo o contingente que, como o Brasil, sempre se posicionou contrário àquela possibilidade. A declaração

interpretativa formulada pelo Brasil procurou deixar mais claro esse entendimento. Mas essas arestas poderiam ter sido mais bem aparadas pela comunidade internacional.

As indefinições relativas à segurança persistiram quanto à existência ou não de passagem inocente para navio de guerra pelo mar territorial. Não obstante, nada elimina a possibilidade de recurso ao direito consuetudinário, que não concede aquele direito ao navio de guerra. Na verdade, a desvantagem da indefinição acabou transformando-se em vantagem para a comunidade internacional, por ter sido esta que possibilitou a existência da Convenção.

Em matéria de segurança, nem os atos unilaterais, nem a Convenção, mesmo ratificada por todos, evitarão que a força seja usada no mar. De qualquer forma, nesse caso, o tratado implica uma maior aceitação internacional, representando uma vantagem. É também verdade que a existência de uma força naval de certo porte traz maior expectativa de que os interesses individuais dos Estados sejam respeitados. Portanto, não se pode ficar com a ilusão de que um tratado ou uma lei dispensará os meios navais adequados à fiscalização das áreas de jurisdição nacionais. Isso não significa que os meios tenham de estar espalhados para ser respeitados, mas sim que não se pode deixar de construir um Poder Naval forte por se pensar protegido por tratados ou leis. Além disso, os interesses marítimos não se limitam às áreas de jurisdição nacional e as responsabilidades das Marinhas não encontram barreiras nesses limites.

No que diz respeito ao direito de perseguição, a Convenção ampliou os encargos dos Estados costeiros, incluindo nesses

direitos as infrações às leis daqueles Estados na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, esta última podendo alcançar distâncias bem maiores do que 200 milhas.

Tendo em vista o conjunto mar territorial de 12 milhas mais zona econômica exclusiva até 200 milhas, pode-se considerar que houve um saldo positivo em relação às Convenções de 1958 e certo equilíbrio em relação a legislação brasileira. Nesse caso, a concessão referente à liberdade de navegação é contrabalançada pela mesma liberdade obtida nas zonas econômicas exclusivas dos demais Estados e pela aceitação dos tratados pela comunidade internacional.

Quanto à pesca, a Convenção atendeu aos interesses brasileiros, pois respaldou as pretensões da legislação nacional. Embora as vantagens alcançadas na costa norte do País não encontrem igual correspondência no extremo sul, o tratado consagra posições anteriormente adotadas pelo Brasil, Uruguai e Argentina.

A apropriação dos espaços marinhos pelos Estados costeiros continuou pela plataforma continental. As vantagens para o Brasil são bastante evidentes, pois em várias regiões a plataforma continental se estenderá além das 200 milhas. A plataforma continental, prevista pelas Convenções de 1958, foi bastante ampliada pela Convenção de Jamaica e a delimitação ficou mais bem definida. Não obstante, o critério da espessura das camadas sedimentares para a delimitação da margem continental é de difícil demarcação e requer grandes investimentos brasileiros para sua execução. Mas, o Brasil, também com participação de sua Marinha, vem superando galhardamente esse desafio.

Mas era com o regime das ilhas que o Brasil encontraria maiores desvantagens em relação ao previsto pela legislação nacional, pois os Rochedos de São Pedro e São Paulo não teriam direito à zona econômica exclusiva. Assim considerando, teriam sido feitas grandes concessões. No entanto, as conquistas alcançadas com a plataforma continental poderão superar as possíveis perdas com o regime das ilhas, aumentando as áreas de jurisdição nacional. Porém, a própria Convenção possibilitou solucionar esse problema, permitindo que as rochas com condições de habitabilidade permanente tivessem direito à zona econômica exclusiva e à plataforma continental. E o Brasil vem mantendo essa habitabilidade no Arquipélago de São Pedro e São Paulo, desde 1998, com o importante Programa Arquipélago, da CIRM, o que poderá fazer crescer ainda mais as áreas de jurisdição nacional, previstas pelo Decreto-Lei 1.098, de 1970.

A pesquisa científica e a proteção do meio marinho não apresentaram desvantagens. O texto da Convenção é bastante equilibrado em ambos os casos. A possibilidade de a plataforma continental se estender para além de 200 milhas ampliou os espaços para o controle da pesquisa científica, o que representa uma vantagem para o Estado costeiro. Aumentou também a área onde será feita a fiscalização, trazendo maiores responsabilidades para os setores brasileiros envolvidos, em especial para a Marinha do Brasil. Ainda com relação à pesquisa, uma vantagem de ordem prática diz respeito à flexibilidade de se poder suspender uma pesquisa antes de se chegar ao recurso extremo de fazê-la cessar. Quanto à preservação do meio marinho, a Convenção recomenda que os organismos internacionais competentes estabeleçam regras,

padrões, práticas e procedimentos sobre a matéria. Fica ressaltada a importância da IMO e a necessidade de se acompanharem cuidadosamente suas reuniões, cuja participação da Marinha do Brasil é importante.

As maiores conquistas e concessões foram feitas no que concerne aos fundos marinhos. A dificuldade de se legislar sobre a matéria era evidente, não somente por ser a primeira vez que se o fazia, como também por tratar-se de uma área bastante desconhecida da maioria dos participantes. Ainda uma vez, verificou-se a apropriação dos espaços marinhos, dessa vez empreendida por toda a humanidade.

Nesse assunto, o Brasil possuiu uma grande desvantagem, por não ser um país desenvolvido, detentor de tecnologia avançada. Procurou, então, como outros, reservar áreas para operações da Empresa internacional e empenhar-se para assegurar a transferência de tecnologia, não somente para a Empresa, mas também para os Estados em desenvolvimento. Sob esse prisma, o saldo foi positivo.

Quanto aos aspectos de mineração marinha e prejuízos para os mineradores terrestres, não se observou desvantagens para o Brasil. Não obstante, esse campo é de difícil previsão e engloba muitas incertezas, sendo necessários acompanhamento e avaliação permanentes.

As grandes concessões feitas não se encontram expressas na Convenção, mas, sim, na Resolução II, que a acompanha. No tocante à proteção de investimentos preparatórios, os Estados em desenvolvimento cederam à pressão dos desenvolvidos,

concedendo aos investidores pioneiros prioridades que sempre foram evitadas no texto da Convenção. Na verdade, o Grupo dos 77 considerou esse o preço a ser pago para a adoção da Convenção por consenso, embora, no final, os Estados Unidos da América tenham se recusado a contribuir para tal fim.

Ao procurar adotar uma Convenção para se contrapor à desvantagem de uma possível “Miniconvenção” dos desenvolvidos, o Grupo do 77 aceitou a Resolução II, que não deixa de ser uma “Miniconvenção” protegendo os interesses daqueles. Alegaram alguns países em desenvolvimento que essa “Miniconvenção” não foi feita à revelia, e, sim, com o consentimento do Grupo dos 77. Dessa forma, pôde o Grupo atenuar as pretensões dos desenvolvidos e assegurar alguns de seus interesses, como a prioridade de operação para a Empresa e a transferência de tecnologia. Mas não resta dúvida quanto à existência de desvantagem e das concessões feitas pelos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, pois foram dadas vantagens específicas a países explicitamente indicados. Ao que tudo indica, pelo menos no curto prazo, a principal vantagem que o Brasil poderia obter com relação aos fundos marinhos seria a relacionada com a absorção da tecnologia a ser transferida.

Em verdade, a maior sensação de perda diz respeito à não aprovação por consenso de um texto que estava praticamente todo acordado, a qual impediu que a sessão de 1981 encerrasse os trabalhos da Conferência com a adoção de uma inédita Convenção por consenso.

A não aprovação por consenso deslocou para a Comissão Preparatória o foco das decisões e também as esperanças de um entendimento final, daí sua importância para o Brasil.

12. Posições brasileiras

O Brasil levou mais de um século com posições tradicionais de largura de mar territorial. Estendeu sua soberania sobre a plataforma continental, seguindo a posição dos Estados Unidos da América. Por inspiração dos latino-americanos, começou a ampliação de seu mar territorial; e por razões políticas, econômicas e de segurança chegou às 200 milhas, para defender os interesses de navegação, pesca, segurança, pesquisa, recursos do mar e preservação do meio marinho.

Iniciou a Terceira Conferência sobre o Direito do Mar procurando introduzir esse limite no articulado da Convenção. Não encontrando aceitação para essa posição, juntamente com o grupo territorialista, buscou alcançar uma jurisdição nacional ampla para a zona econômica exclusiva. Obteve maior sucesso nessa empreitada e contribuiu efetivamente para levar a jurisdição do Estado costeiro para além das 200 milhas na plataforma continental. Recebeu apoio dos países em desenvolvimento para tais conquistas e para assegurar a transferência de tecnologia nas atividades a ser realizadas na Área. Por sua vez, seguiu o Grupo dos 77 nas negociações relativas aos fundos marinhos, à proteção de investimentos preparatórios e à Comissão Preparatória. As posições brasileiras nem sempre coincidiam com as dos países em desenvolvimento, mas foi exatamente o apoio desse grupo que asseguraram todas as conquistas alcançadas.

Se a posição das 200 milhas contribuiu fortemente para aumentar as áreas de jurisdição nacional, por outro lado inibiu a tomada de posições mais arrojadas para alcançar outros

benefícios indiretos. Não há dúvidas de que o Brasil é um país em desenvolvimento, em um estágio especial. O interesse demonstrado sobre a transferência de tecnologia chegou, inclusive, a provocar comentários desairosos na Conferência. Mas, pela importância do Brasil, também entre os países em desenvolvimento, seria possível pensar que a Autoridade e a Empresa tivessem sua sede no Brasil. Dessa forma, melhor o País poderia usufruir da transferência de tecnologia e de outros benefícios inerentes à instalação em seu território de órgãos internacionais como os citados. É certo que poderia despertar algumas desconfianças quanto a hegemonias, mas não significaria necessariamente uma posição “dominadora ou colonialista, pois, pelo contrário, poderia ser filantrópica e protetora”, como, aliás, assinala, em outra matéria, o Almirante Paulo Irineu Roxo de Freitas.

13. O resultado final

A Conferência encerrou seus trabalhos com uma nova Convenção sobre o Direito do Mar, equilíbrio resultante de um sistema de forças representado pelos diversos interesses em jogo. O documento final apresenta vantagens e desvantagens para todos os participantes; portanto, não satisfaz a ninguém de forma completa.

Em alguns pontos, não foi possível fazer com que os artigos acolhessem a redação desejada pela delegação brasileira, principalmente em aspectos militares, que poderiam ter sido tornados mais claros. Mas, não parece existir na Convenção dispositivos que sejam incompatíveis com as posições defendidas e com a legislação brasileira. As concessões feitas não foram de

grande monta, se comparadas aos benefícios auferidos. Assim, o resultado pode ser considerado aceitável, não acarretando repercussões desfavoráveis aos interesses do Brasil, uma vez que o País foi também um dos grandes favorecidos pela Convenção.

As Convenções que a precederam mostraram-se inadequadas às necessidades do mundo atual e não foram aceitas pela comunidade internacional. Embora a nova Convenção não tenha alcançado o consenso desejado, que a levaria à aceitação universal, sempre há esperança que venha a contar com amplo apoio. Na verdade, apenas a Parte XI, a Área, foi o foco da discordância que impediu o consenso.

A nova Convenção amplia largamente a área de jurisdição nacional, acrescentando mais tarefas e responsabilidades para o Brasil e, conseqüentemente, aumenta os encargos da Marinha, o que já vem sendo sentido. Mas não limitará suas necessidades de meios navais, cada vez mais necessários para atender aos chamamentos de todas as naturezas e à grandeza do Brasil, nem restringirá sua atuação à linha de delimitação das áreas jurisdicionais, pois, como visto, as responsabilidades navais não têm fronteiras nos mares.

Referências

ACIOLLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1970.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. *A III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Rio de Janeiro, 1984. Palestra proferida na EGN em 10 abr. 1984.

BROSSARD, Paulo. *O Brasil, o mar e a exploração do solo marinho*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1981.

CABRAL, Milton. *As novas fronteiras do mar. Relatório sobre a 2ª Parte do 9º período de sessões da III Conferência Organização das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Genebra, 1980.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR, 3., New York, abr. 1982. Declaração do Embaixador Carlos Calero Rodrigues, Chefe da Delegação do Brasil. In: DOCUMENTO A/CONF. 62/SR 170. United Nations, New York, 1982.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR, 3., Montego Bay, dez 1982. Intervenção do Chefe da Delegação do Brasil, Embaixador Sérgio Martins Tompson Flores. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1983.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Rio de Janeiro. Abr. 1985. Versão em língua portuguesa. Reproduzido na Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha.

DUMONT, Paulo Augusto Garcia. *O novo Direito do Mar*. Brasília, 1976. Palestra proferida na ESNI em 1976.

FLORES, Mario Cesar. *Panorama do poder marítimo brasileiro*. Rio de Janeiro, SDGM, 1972.

LONGO, Airton Ronaldo. *Andamento das Negociações na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Virginia Beach, 1981. Palestra proferida na Embaixada do Brasil em Washington, em 19 ago. 1981.

LONGO, Airton Ronaldo. *A terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Palestra proferida na EGN em 28 nov. 1983.

LONGO, Airton Ronaldo. *Os interesses marítimos brasileiros e a III Conferência sobre o Direito do Mar*. Rio de Janeiro, EGN, 1984. Monografia apresentada no CPEM. Publicada com pequenas modificações na Revista Marítima Brasileira. Ano CV Nos. 4/5/6: (41/85). Rio de Janeiro, abr./jun.1985.

LONGO, Airton Ronaldo. *Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Palestra proferida na EGN em 15 mar. 1991.

LONGO, Airton Ronaldo. *Direito do Mar – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – Convenção de Jamaica*. Palestra proferida na Faculdade Ibero-Americana de São Paulo em nov. 1998.

PAIVA, Melquíades Pinto. O Direito do Mar e a administração dos seus recursos minerais: um enfoque brasileiro. *Boletim de Ciências do Mar*, Fortaleza, n. 21, 1981. Número dedicado ao assunto.

RANGEL, Vicente Marotta. A nova Convenção sobre o Direito do Mar. *Problemas Brasileiros*, São Paulo, v. 18, n. 199, p. 20-32, maio 1981.

RODRIGUES, Carlos Calero. *Direito do Mar*. Brasília, 1980. Conferência proferida na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados em 29 maio 1980.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., New York, 21 oct. 1982. Draft Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. A/CONF. 62/121. New York, United Nations, 1982.



“SEGURANÇA NO MAR”: QUE SEGURANÇA?

André Panno Beirão

1. Introdução

O título atribuído a este trabalho pode remeter o leitor a perceber um possível questionamento de que o mar talvez se encontre menos seguro em decorrência da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Longe disso! Também pode deixar transparecer que a própria CNDUM teria sido um fracasso em termos da “sensação de segurança”. Também não foi a intenção! Na realidade, a CNUDM, como um Tratado Internacional que é, e que foi aceito por grande parte da sociedade internacional,¹ vem apenas reforçar a natural e original finalidade dos tratados no

1 Entende-se “comunidade internacional” como o conjunto de Estados que são formalmente reconhecidos pela esmagadora maioria dos demais Estados, dela excluindo-se nações e regiões que não disponham da plenitude dos pressupostos dos Estados internacionalmente aceitos. Também aqui cabe ressaltar que a referência genérica no texto sobre “aceito por quase toda a comunidade internacional” foi proposital, pois a plena vigência de um tratado tão relevante quanto a CNUDM foi alcançada quando 164 Estados formalmente aderiram a ela; no entanto, resta em aberto para a formal adesão e ratificação dos demais Estados. Logo, é algo plenamente mutável e, apesar de seus 30 anos de vida, ainda carece da adesão de vários Estados, os quais, apesar da prolatada igualdade dos Estados, são bastante relevantes no cenário político internacional, como EUA, China, Israel, bem como de alguns dos países sul-americanos, como Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, entre outros. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#>. The United Nations Convention on the Law of the Sea. Acesso em: 12/10/2012.

Direito Internacional, qual seja, a de procurar aumentar e garantir a sensação de segurança entre os contratantes. Assim tem sido desde a entrada em vigor da CNUDM, em 1994.

O título proposto é uma provocação à discussão de dois vieses do tema proposto. A primeira abordagem se dá pela análise epistemológica do termo “segurança” na língua portuguesa e que se reflete na consideração sobre sua efetividade decorrente da CNUDM. O que pode parecer evidente em interpretações decorrentes da Convenção, na realidade, pode refletir ações subseqüentes que não guardam efetiva aderência ao que fora evidenciado na assinatura da Convenção. Mais que uma interpretação conotativa do termo, a língua portuguesa, bem como algumas outras de origem latina (por exemplo, o espanhol), pode ensejar entendimentos dúbios e distorcidos.

A segunda e principal abordagem do tema busca refletir sobre o real “espírito da lei”, contextualizando suas consequências, desde a realidade histórica em que foi estabelecida, em 1982, até os dias atuais. Essa análise, certamente, perpassa as ações decorrentes, tanto no Brasil quanto em outros Estados, para implementar esse mesmo “espírito” então idealizado e as lacunas que permanecem obscuras e carecendo de aprofundamento.

2. De que “segurança” trata a Convenção da Jamaica?

Os aspectos históricos que antecedem a simbólica data de 10 de dezembro de 1982 já foram sobejamente analisados. Duas outras Conferências sobre o Direito do Mar foram estabelecidas (1958 e 1960) e trouxeram, indubitavelmente, avanços na consolidação do Direito (até então apenas consuetudinário) sobre

os deveres e direitos de todos que se aventuravam nas as águas. Por exemplo, por muito tempo a noção territorialista ligada ao mar se ateuve ligada ao alcance dos canhões. O mar territorial era preservado pela capacidade da defesa de fogo de costa assim o garantir. Tal aspecto histórico, apesar de ser consagrado pelo costume das nações, já não mais refletia o real avanço das baterias de costa, nem dos demais meios já difundidos de defender a costa. O término da Segunda Guerra Mundial refletia a carência internacional por regular essa vasta área de nosso planeta. Poucas vezes no concerto das nações ocorrera situação tão propícia ao convencionamento sobre essa e outras questões relativas à busca pela consumação da paz. Se o Pacto de Westphalia (1648) fora um “clube fechado de vencedores”, a Liga das Nações também não conquistou legitimidade internacional para se aventurar nessa empreitada. Pela primeira vez, no pós-Segunda Grande Guerra, havia aparente alinhamento de grande parte dos Estados em torno de uma organização que se pretendia global, a Organização das Nações Unidas (ONU).

Dada a matriz de assuntos diversos que a ONU procurava abarcar na consolidação da paz e da segurança internacional, era natural esperar que ela se aventurasse na empreitada de regular e garantir a segurança também nos espaços marítimos do planeta. No entanto, apesar da citada condição propícia ao concerto das nações, ainda não foi no pós-Grande Guerra que o mundo viveu a imaginada “paz perpétua” de Kant. O contexto pós-Guerra caracterizou-se por distensão bipolar entre dois dos “vencedores” da Guerra (Estados Unidos da América [EUA] e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas[URSS]), tendo sido definida como

a Guerra Fria entre polos com áreas de influência sobre diversos outros Estados. Como citado anteriormente, somente em 1958, ou seja, mais de uma década após a constituição da ONU, é que se conseguiu acertar algum consenso entre nações e se consolidar a primeira Conferência sobre o Direito do Mar. Dela surgiram alguns conceitos (como o de mar territorial, zona contígua, alto-mar, entre outros) que se contrapunham ao pleno desejo de liberdade dos mares de alguns, ao mesmo tempo em que garantiam condições mínimas de proteção aos Estados costeiros. Foram poucos os avanços, mas sinalizaram às nações que era possível ir além na regulação do direito do mar.

A segunda Convenção (1960) restou-se ainda mais esvaziada de grandes avanços, dado que foi concebida em momento de maior rivalidade da Guerra Fria. Tal esvaziamento, no entanto, não ensejou desânimo daqueles que pretendiam ver a regulação do mar cada vez mais consolidada.

O nascimento da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar não foi prematuro. Quase três décadas de negociações (incluindo aí as discussões levadas a cabo nas duas Conferências anteriores) foram necessárias para ela consumar-se, na cidade de Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982, sob a efusividade de grande número de delegações que viram frutificarem seus esforços, ao mesmo tempo em que Estados atuantes nas discussões pregressas evadiam-se de sua assinatura. Hoje, passados seus anos de amadurecimento, pode-se constatar o enorme sucesso que a conhecida Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar alcançou, pois grande parte dos Estados já lhe é plenamente aderente, a despeito de alguns importantes

atores do cenário internacional ainda relutarem em aderir ao instrumento.

No entanto, há que se refletir sobre qual é o “espírito da lei” que perpassa a Convenção com relação ao foco do presente trabalho: segurança. O cenário estratégico reinante à época de sua consumação vivia duas dicotomias: a rivalidade Leste *versus* Oeste, que implicava contínua desconfiança do polo oposto e a secular dualidade *mare liberum versus mare nostrum*, que, no fundo, refletia o interesse dos que mais podiam se fazer presentes nos mares, pleiteando pela liberdade de navegação, e os Estados ciosos de terem garantidos direitos sobre o mar que lhes era lindeiro. Assim, o real espírito da Convenção foi o de esvaziar a questão territorialista do mar sob a ótica da paz e da segurança internacional, objetivos primeiros da própria ONU e que acabavam por refletir a preocupação do primeiro dilema apresentado. Já no preâmbulo da Convenção, esse é o pano de fundo: “importante contribuição para a manutenção da paz, da justiça e do progresso de todos os povos do mundo”.

A própria análise sumária da Convenção já permite ver quais foram as principais preocupações daqueles que a conformaram. Sua constituição baseia-se na distinção de “Partes”, que agregam diversos artigos que guardam coerência entre si. Da Parte I (art. 1º) à Parte XI, há a preocupação conceitual de garantia de soberania, ainda que em algumas áreas marítimas esta tenha sido bastante relativizada. Esse conjunto agrega 191 artigos que, em sua maioria, vieram resguardar os interesses prioritários dos Estados que se preocupavam em garantir seus direitos sobre águas lindeiras, bem como codificar a Área (leito do mar, fundos marinhos e seu subsolo,

além dos limites da jurisdição nacional). Somente a partir da Parte XII é que interesses *erga omnes* foram mais explicitados, como a proteção e preservação do meio marinho, a pesquisa e a tecnologia marinha. Há um conjunto de 86 artigos (art. 192 a 278) E outro, englobando as partes de XV a XVII (art. 279 a 320), que tratam de soluções de controvérsias e de disposições gerais e finais, portanto mais atinentes à relação entre contratantes do que propriamente ao próprio objeto da Convenção. Há, ainda, um conjunto de anexos que têm a relevante missão de instituir e regular alguns dos organismos internacionais decorrentes da Convenção que vieram complementar e consolidar o caráter sempre atualizado das questões afetas ao mar, como a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), a Empresa, o Tribunal Internacional do Direito do Mar e a solução de controvérsias por tribunal arbitral.

Dos três conjuntos destacados (e não formalmente diferenciados pela Convenção), percebe-se que, à época, o esforço principal concentrou-se na consolidação dos conceitos advindos do primeiro conjunto e na preocupação em garantir o uso pacífico dos mares. Essa era a tônica que imperava. Na realidade, como dito na introdução, o uso dos mares, longe de ter sido cenário pacífico entre os povos, foi palco de grandes disputas e batalhas ao longo dos séculos. Efetivamente, não foi o *animus* de constituição da Convenção regular a interação entre povos em tempo de guerra. Nesse mister ainda restaram grandes lacunas minimamente reguladas pelo Direito dos Conflitos Armados (Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais) e em outros instrumentos (anteriores e posteriores) para evitar atos ilícitos no mar [como outras Convenções sobre conflitos marítimos, ou mesmo, a

Suppression of Unlawful Acts Convention (SUA Convention) e seu Protocolo Adicional]. Esse é ainda um vácuo relativo que, tudo indica, somente será preenchido por ocasião de novas batalhas navais de influência global, isso se houver interesse em prever tal regulação do uso da força.

Assim, resta claro que o “espírito da lei” presente na Convenção era de consolidar a segurança do uso do mar em tempo de paz. Daí surge a questão sobre o que se pode entender por segurança, para, a seguir, procurar identificar “de que segurança” trata a CNUDM.

Segurança é certamente um dos “conceitos difíceis” de definir. Há documentos primários nacionais que procuraram defini-la², bem como inúmeros autores e pensadores que se dedicaram a essa complexa empreitada. Tendo em vista o foco a que se destina este trabalho, optou-se pelo seguinte conceito abrangente:

Segurança e Defesa são interdependentes e abrangem as razões e políticas do Estado democrático tanto interna como externamente. Contêm e legitimam uma das mais importantes prerrogativas da autoridade pública que é o monopólio legítimo e legal do uso da força para manter a ordem democrática. Segurança é o dever do Estado de criar condições para que o indivíduo possa viver em comunidade livre de ameaças, em liberdade e bem estar; é um estado em que a satisfação de necessidade e desejo está garantida pelo caráter daquilo que é firme ou daquele com quem se pode contar ou a quem se pode confiar inteiramente; a tranquilidade que dela resulta é a situação em que não há nada a temer. Defesa é meio ou

2 Citem-se a Política de Defesa Nacional de 2005 (Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005), a Estratégia Nacional de Defesa (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008) ou mesmo o Glossário das Forças Armadas de 2010.

método de proteção; capacidade de resistir a ataque; *equipamento ou estrutura de proteção; complexo industrial que autoriza e supervisiona a produção e aquisição de armamentos e demais recursos militares afins.* (PINTO; ROCHA; SILVA, 2004, grifo nosso).

Optou-se, então, pelo entendimento de que “segurança” é algo mais intrínseco do ser humano, posto que é uma sensação. Apenas resta aos agentes externos proporcionar indicadores que facilitem essa sensação. No caso, esse “agente externo” seria o trinômio Estado/Organismos Internacionais/outros Estados. Torna-se difícil definir essa sensação em *locus* não permanentemente habitado pelo ser humano, e sim utilizado para sua sobrevivência, intercomunicação e mobilidade, uma vez que apenas desdobramentos pontuais influenciam essa sensação, e, mesmo assim, não por todos. Mais difícil ainda é sua mensuração diante de parâmetros que são distintos, não apenas entre indivíduos, mas também entre povos. Alguns preocupados com sua sobrevivência, outros preocupados com sua mobilidade, outros com expansão de horizontes. Daí a importância em se procurar distinguir, o mais próximo possível, o *animus legifera* da Convenção e o que ele desejou prever para essa “segurança”.

A primeira observação quanto ao entendimento do que a Convenção procurou regular em matéria de segurança independentemente de seu espírito da lei. Trata-se apenas da compreensão de fator linguístico. Como a maioria dos Atos Internacionais firmados pela ONU, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi formalmente instituída nas línguas oficiais da ONU, quais sejam, inglês, francês, espanhol,

chinês, russo e árabe. A rica língua portuguesa oferece-nos unicamente a palavra “segurança” para dar conta de sentidos expressos em outras línguas por palavras distintas. Apenas como ilustração, na língua inglesa coexistem as palavras *security* e *safety*, de conceitos completamente distintos entre si. Na língua francesa, da mesma forma, podem-se encontrar as palavras *securité* e *sureté*. Esse caráter polissêmico da palavra portuguesa, que ainda não encontrou pleno eco na discussão teórica nacional, foi a causa da fustigação do título do trabalho.

Pode-se, então, pressupor que tal discussão epistemológica deva buscar eco em foro adequado dentro das ciências humanas que se debruçam sobre tais questões, mas que se torna inadequada a uma reflexão sobre a CNUDM. Não é o caso. Tal aspecto pode parecer irrelevante à discussão pretendida, no entanto, pode camuflar compreensões que se afastam do real “espírito da lei” pretendido. A versão oficial brasileira, internalizada pelo Decreto Presidencial nº 1.530, de 22 de junho de 1995, utiliza a edição oficial publicada pelo governo português, por intermédio de seu Ministério dos Negócios Estrangeiros, que consolidava a tarefa de tradução dos originais por delegados dos sete países de língua portuguesa³.

A tentativa de resolver essa questão linguística portuguesa não apenas instiga os brasileiros. Um dos grandes estrategistas navais brasileiros contemporâneos a esse amadurecimento da Convenção, Almirante Armando Vidigal, tentou resolvê-la considerando que o termo *security* não deveria ser traduzido como

3 Ver Introdução da Edição da CNUDM, da Diretoria de Hidrografia e Navegação, da Marinha do Brasil: DHN, 1985.

‘segurança’, dado seu entendimento *lato sensu* no português. Ele tentou aproximar conceitos já vigentes e considerou que o melhor seria que tratássemos a especificidade do termo *security* por ‘proteção’. Não resta dúvida de que o entendimento do senso comum do que vem a ser proteção é bastante diverso do entendimento de segurança. Ainda assim, refletindo sobre o entendimento de *security* ou *securité*, vê-se maior proximidade ao conceito de “proteção”. Proteção pressupõe a adoção de medidas que são adotadas para defender-se (a princípio, de alguma ameaça, ainda que difusa e desconhecida). Nesse sentido, concorda-se com o Almirante Vidigal no sentido de que, talvez, fosse melhor ter-se traduzido *security* por ‘proteção’. Ainda assim, não resta dúvida de que tal alteração conceitual careceria de contínuo amadurecimento para ser compreendido por grande parte da população.

Em relação ao termo *safety* (ou *sureté*), medidas para distingui-lo do genérico conceito de “segurança” já foram tomadas de forma mais institucionalizada. Por exemplo, um dos mais relevantes instrumentos internacionais para regular a *safety* na navegação é a Convenção conhecida internacionalmente como *Safety of Life at Sea* (SOLAS), de 1º de novembro de 1974 (e que será mais bem abordada posteriormente), oficialmente traduzida e internalizada no Brasil como Convenção sobre a Salvaguarda da Vida Humana no Mar). Vê-se, portanto, que já houve tentativa oficial de instituir, em português, que *safety* deveria ser entendido como ‘salvaguarda’. Não restam dúvidas de que os conceitos de salvaguarda e de segurança são bem distintos, no entanto tal preocupação em tentar distingui-los não esteve presente quando da internalização da Terceira Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Citou-se ainda que tal preocupação de distinção de conceitos, em português, não é exclusividade dos brasileiros. Os portugueses também se viram diante de possíveis entendimentos distintos sobre segurança e também têm tentado resolver essa questão. O Estado-Maior da Armada Portuguesa, em documento abordando as tarefas da Marinha Portuguesa⁴, deixa transparecer que a língua portuguesa ainda não consolidou a distinção de conceitos:

De fato, a estabilidade do mundo globalizado em que vivemos depende largamente da segurança marítima, nas vertentes de security, correspondente à proteção face a ameaças ou riscos intencionais, e de safety, correspondente à proteção face a ameaças ou riscos acidentais ou naturais.⁵

Como se pode ver, Portugal também ainda não consolidou termos distintos para discernir os conceitos de *security* e *safety*, no entanto agregaram à distinção de segurança o sentido do *animus* da ameaça, ou seja, intencional e acidental/natural.

Na edição oficial, em português, da Convenção, há a utilização do termo “segurança” em 43 passagens do texto, no entanto com entendimentos bastante diferentes entre si, quando comparados ao texto oficial em inglês, como visto no quadro 1.

4 PORTUGAL, ESTADO-MAIOR DA ARMADA. Marinha, ao serviço de Portugal, 2011. Disponível em: <http://ema.marinha.pt/PT/Documents/Marinha_ao_servico_Portugal.pdf>. Acesso em: 11/11/2011.

5 Idem, p. 6.

Quadro 1 – Diversos significados da palavra “segurança” previstos na CNUDM

(continua)

Segurança - <i>lato sensu</i>	Segurança – no sentido de <i>security</i> – “proteção” ou “defesa”	Segurança – no sentido de <i>safety</i> – “salvaguarda”	Segurança – em sentido ambíguo
Preâmbulo	Art. 19, 1 e 2, 2c e 2d – passagem inocente	Art. 21, 1a – segurança da navegação	Art.60, 4, 5, 6 e 7 – área em torno de ilhas artificiais
Art. 60, 2 – ilhas artificiais	Art. 25, 3 – proteção do Estado costeiro	Art. 22, 1 – rotas e sistema de tráfego	Art. 111, 2 – direito de perseguição
Art. 138 – comportamento Dos Estados em relação à Área	Art. 52, 2 – direito de passagem inocente em Estado arquipelágico	Art. 39, 2a – navios em passagem de trânsito	Art. 260 – Zonas de <i>safety</i> em inst. investigação científica.
Art. 153, 6 – garantia de titularidade contrato	Art. 302 – divulgação de informações com risco aos Estados	Art. 39,3a – aeronaves em trânsito sobre o mar	
Art. 218, 4 – Segurança Financeira		Art. 41, 1 – passagem em rotas marítimas	
Art. 242, 2 – Seg. das pessoas (saúde) no meio marinho		Art. 42, 1 a – legislação passagem em trânsito	
Art. 262 – marcas de identificação e sinais de aviso		Art. 43 e 43, a – Instalações de auxílio à navegação	
Art. 292, 1 e 4 – garantia financeira		Art. 60, 3 – ilhas artificiais	
		Art. 94, 3 – medidas para boa navegação	
		Art. 94, 3 e 4a – salvaguarda da vida no mar	
		Art. 98, 2 – Nec. do Estado costeiro ter SAR	
		Art. 113 – salvamento de navios	
		Art. 147, 2 c – zonas em instalações na Área	

(conclusão)

Segurança - <i>lato sensu</i>	Segurança – no sentido de <i>security</i> – “proteção” ou “defesa”	Segurança – no sentido de <i>safety</i> – “salvaguarda”	Segurança – em sentido ambíguo
		Art. 194 3 b, c, d – Proteção do meio ambiente marinho Art. 212, 1 – Segurança da navegação aérea quanto à poluição marinha Art. 222 – Poluição no mar oriunda da naveg. aérea	
		Art. 225 – Cuidados dos Estados com navios apreendidos.	
Citações 9	7	21	6

Fonte: Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995, em <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>, cotejado com, em inglês, <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 21/1/2012.

Apenas para exemplificar a relevância dessa distinção conceitual, cite-se o art. 260 da CNUDM:

Art. 260. Zonas de segurança. Podem ser estabelecidas em volta das instalações de investigação científica, de conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção, zonas de segurança de largura razoável que não exceda uma distância de 500 metros. Todos os Estados devem velar por que as suas embarcações respeitem tais zonas de segurança. (BRASIL, Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995) (grifo nosso)

A simples leitura do artigo citado pode trazer consigo o entendimento de que tais “zonas” se revestem de caráter bélico para garantia da defesa ou proteção das instalações. No entanto,

buscando a redação oficial da Convenção (assim depositada na ONU), encontramos o mesmo artigo com a seguinte redação:

Article 260. Safety zones. Safety zones of a reasonable breadth not exceeding a distance of 500 meters may be created around scientific research installations in accordance with the relevant provisions of this Convention. All States shall ensure that such safety zones are respected by their vessels. (United Nations Convention on the Law of the Sea. 1982) (grifo nosso)

Certamente, o *animus legifera* do artigo não pressupõe a preocupação com a defesa bélica da instalação científica: a pretensão da redação é típica para evitar que a navegação em sua proximidade possa causar danos tanto a quem passa, quanto à própria instalação. A ambiguidade é de tal forma complexa que o Prof. James Krasca, em sua obra *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics* (2011), reflete sobre a dúvida ainda latente quanto ao grau de jurisdição do Estado detentor da instalação na referida *safety zone*. Se esse Estado tem o dever de zelar pela navegabilidade sem riscos nessa área, bem como proteger de danos sua instalação, é de se supor que tenha, conseqüentemente, o direito de exercer sua jurisdição não apenas ambiental nessa área. Seria então uma zona de plena jurisdição do Estado, logo assemelhada em direitos e deveres aos preconizados para seu mar territorial. Assim sendo, estaria a Convenção possibilitando que em meio a águas internacionais existissem essas áreas de plena soberania estatal. No entendimento restritivo de que apenas a questão da *safety* fosse real, surge o questionamento:

qual seria o poder do Estado em repelir eventuais navegadores que pudessem levar riscos às instalações ou a si próprios?

Com o exemplo citado, procurou-se refletir sobre o quanto a hermenêutica pode infundir conceitos não vislumbrados, ou relegar propósitos fundamentais a segundo plano. Ademais, procurou-se apenas agregar a importância da rigidez terminológica para melhor entendimento de ações a empreender com menor risco de questionamentos internacionais. Diante, então, da ainda latente conformação da distinção, em português, dos termos *security* e *safety*, optou-se por abordar as influências da Convenção, em ambos os sentidos, fazendo uso (ainda que contrário a essa visão nacional sobre a Convenção) dos termos em inglês. A opção pelos termos “proteção” e “salvaguarda” poderia não deixar transparecer todos os vieses da análise e inserir percepção diversa da pretendida pelos signatários da Convenção.

Essa é uma discussão ainda latente e que carece de consolidação.

3. O “espírito da lei”

Como dito anteriormente, o tempo histórico da consumação da Convenção não pode ser relegado. Durante os diversos anos de negociações (nem sempre com consenso facilmente atingido) havia a latente distensão Leste-Oeste que se bloqueava mutuamente no avanço em questões *stricto sensu* mais relacionadas com a *security*. O próprio preâmbulo da Convenção procura esclarecer o entendimento sobre o que se esperava com o Ato Internacional ali perpetrado: “contribuição para a manutenção da paz, da justiça, da *security*, da cooperação e das relações de amizade entre todas

as nações”. Ou seja, a maior preocupação era resguardar às nações a liberdade de navegação nos mares, bem como estabelecer parâmetros mínimos de cooperação entre povos. Como salienta o Juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar, Prof. Vicente Marotta Rangel, a Convenção não fora concebida para regular as relações entre Estados em tempo de conflito, mas em tempo de paz, ainda que à época a paz fosse bastante fluida. Tal viés manteve-se em outras Convenções, a maioria delas predecessoras da CNUDM, como a Convenção de Haia relativa ao início das hostilidades (H.III, de 1907), a Convenção de Haia relativa às leis e costumes da guerra terrestre (H.IV, de 1907), a Convenção de Haia relativa aos direitos e aos deveres das potências (e pessoas) neutras em caso de guerra marítima (terrestre) (H.XIII e H.V, 1907), a Convenção de Haia relativa ao regime dos navios de comércio inimigos, ao início das hostilidades (H.VI, 1907), a Convenção de Haia relativa à colocação de minas submarinas automáticas de contato (H.VIII, 1907) e o Convênio estabelecido em Haia relativo ao bombardeio por meio de forças navais em tempo de guerra (H.IX, de 1907). Acrescenta-se a esse rol as demais normas atinentes às ações bélicas no mar, previstas no Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), em especial, na Segunda Convenção de Genebra, de 1949.

A observância superficial do quadro anterior também deixa transparecer esse “espírito da lei”. Enquanto as referências à *safety* são bastante mais citadas, as referências à *security* são superficiais e genéricas, deixando transparecer que as ações bélicas navais seriam reguladas (se o fossem) por outro instrumento que não a Convenção.

No entanto, a Convenção tem cada vez mais se tornado o marco principal da ação no mar, e essa dissociação de questões mais relevantes em relação à *security* permitiu certos vácuos ou incongruências que, hoje, têm demonstrado terem sido pouco explorados por ocasião de sua redação. Cito apenas como exemplo a questão da punibilidade do crime de pirataria, que tem fomentado tanto ações estatais, quanto de organizações internacionais.

Assim sendo, optou-se por abordar as inovações e lacunas, tanto em relação à *security* quanto em relação à *safety*, que se podem depreender da Convenção.

4. “Segurança” (Security – Sécurité)

Como abordado anteriormente, essa não foi a maior consequência da consumação da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. O quadro mostrado deixa claro que as questões atinentes a possíveis agressões no mar ou oriundas do mar não foram abordados em profundidade. As citações atinentes à *security* são superficiais, tendo maior enfoque quanto aos Estados arquipelágicos e em relação ao relevante conceito de passagem inocente, buscando garantir aos Estados costeiros maior robustez no conhecimento de quem transita por suas águas apenas de passagem ou com outros interesses.

Ainda assim, apesar da clareza do conceito de passagem inocente no texto da Convenção (art. 17 e seguintes), o Brasil, por ocasião do depósito de sua adesão à Convenção, incorporou uma Declaração Interpretativa⁶ quanto a seu entendimento do

6 Na declaração interpretativa, o Estado não intenciona “modificar ou excluir” qualquer cláusula, e sim esclarecer as demais partes sobre o entendimento que extrai da norma. (REZEK, 1984, p. 340).

que considera como não sendo passagem inocente em sua zona econômica exclusiva (ZEE). Vejamos:

O Governo brasileiro entende que as disposições da Convenção não autorizam outros Estados a realizar, na zona econômica exclusiva, exercícios militares ou manobras militares, em particular, as que impliquem o uso de armas ou explosivos, sem consentimento do Estado costeiro (TRINDADE, 2012, p. 254-264).

Ou seja, navios militares que transitem em nossa ZEE devem, previamente, solicitar ao governo brasileiro autorização para fazê-lo, caso não realizem apenas a passagem inocente. Por exemplo, a realização de exercícios militares como o lançamento e recolhimento de aeronaves já configura o descumprimento do entendido pelo Brasil. Esse é mais um ponto controverso, internacionalmente falando, dado que nem todos os Estados são partes da Convenção.

Uma das questões relevantes que restaram mal explicadas pela CNUDM foi a questão de inspeções a navios mercantes em alto-mar. A exigência de “fortes indícios de suspeita” para abordagem e inspeção acaba por inibir a maior parte dos países (e suas forças armadas) de, efetivamente, exercer esse caráter fiscalizador. As questões econômicas e mesmo diplomáticas de decisões posteriormente identificadas como injustificáveis têm inibido tais iniciativas de fiscalização mais acurada. A necessidade do consentimento do Estado de Bandeira é, certamente, fator restritivo. A posição dos EUA, por exemplo, ao ter consolidado acordos bilaterais com pelo menos 10 Estados⁷, que guardam

7 Acordos bilaterais com os EUA foram estabelecidos por: Libéria (11/2/2004); Panamá (12/5/2004); Ilhas Marshall (13/8/2004); Croácia (1º/6/2005); Chipre (25/7/2005); Belize (4/8/2005); Malta (15/3/2007); Monróvia (10/11/2006); e Mongólia (23/10/2007).

grande parte da frota comercial mundial, demonstra a fragilidade jurídica que a CNUDM não conseguiu resolver satisfatoriamente. Esse prévio “direito de visita e inspeção”, sob determinadas condições, não foi exemplo seguido por grande parte dos Estados. Com a entrada em vigor do Protocolo adicional da SUA Convention de 2005, tais requisitos foram acordados e explicitados, facilitando, assim, maior rigor quanto às possíveis cargas suspeitas. Até então, para cada situação suspeita, havia-se de requisitar a autorização prévia do Estado de Bandeira⁸. Iniciativas como essa, ao mesmo tempo em que ajudam a consolidar a cada vez maior segurança à atividade marítima, servem para confirmar como a CNUDM não se mostrou conclusiva nessa expectativa.

Uma decorrência dessa certa nebulosidade interpretativa é a realização de Operações de Interdição Marítima [ou, em inglês, *Maritime Interdiction Operations* (MIO)] em águas internacionais. Enquanto a CNUDM parece fornecer base suficiente a esse tipo de ação pelo Estado costeiro em seu mar territorial, em alto-mar, a questão resta controversa, em decorrência de interpretações possíveis do art. 110 da CNUDM, que prevê exceções à proibição geral de interferência em navios estrangeiros nessas áreas. Enquanto há Estados que consideram tal requisito superado, outros ainda refletem sobre a legalidade internacional desse ato. O próprio Conselho de Segurança da ONU (CSNU), por intermédio da Resolução nº 1.540, de 2004, enquanto explicitou a autorização a

8 Até mesmo em relação a esse consentimento, há divergências que não foram dirimidas pela CNUDM. Por exemplo, enquanto a França e o Reino Unido não consideram como suficiente e bastante a autorização do Comandante do navio (sendo necessária a autorização efetiva do Estado de Bandeira), EUA e Alemanha consideram tal consentimento como suficiente para a abordagem. (Ver Heinegg *in* Hoch, 2007)

essa interferência a navios considerados suspeitos de engajamento em atividades de proliferação de armas químicas, nucleares e biológicas, ao mesmo tempo não explicitou a autorização de visita, inspeção e captura desses navios⁹. Há, portanto, interpretações diferentes do grau de regulação internacional pretendido pela ONU. Enquanto a China entende que não há suficiente respaldo legal, os EUA (proponentes da Resolução) entendem essa questão como superada.

Como se pode depreender, a questão fiscalizadora no alto-mar ainda resta controversa em algumas situações de maior dúvida sobre suspeitas e autorizações, o que tem inibido a participação de muitos países em típicas operações (ou exercícios) de MIO, caso brasileiro durante muito tempo e que tem se mostrado em novos rumos no presente.

A “questão terrorista” no mar é outra que não teve grande apelo por ocasião das reuniões que consolidaram a CNUDM. À época, o grande receio mundial era a possibilidade da guerra entre as potências do Leste e do Oeste e a ameaça terrorista era apenas um conceito para não ser esquecido, tanto que nem é citado no texto da Convenção. À época, essa era uma preocupação que se restringia ao conturbado cenário do Oriente Médio.

Como dito, os tempos mudaram radicalmente com a chamada Nova Ordem Mundial e a ameaça terrorista passou a ocupar importante espaço nas discussões sobre atos ilícitos internacionais. No entanto, o cenário marítimo ainda parecia incólume a esse tipo de investida, que tem como alvo principal grupos inocentes e

9 Ver Byers (2004, p. 531).

grande apelo midiático, portanto menos visível no mar. Algumas investidas pontuais ocorreram para desmistificar essa aparente paz inabalável dos mares (cito os exemplos dos eventos do Navio Mercante Achille Lauro, em 1985, e o atentado ao navio de guerra USS COLE, da *US Navy*, nas proximidades do Porto de Aden, em 12 de outubro de 2000). Ainda assim, não pareceram ter sido suficientes para uma jornada mundial contra o terror no mar. O atentado às Torres Gêmeas de Nova Iorque foi um importante marco para essa discussão. A partir de então, o tema passou a pontuar a agenda internacional, mas ainda não o suficiente para implicar grandes iniciativas de garantias para se evitar esse tipo de ação no mar.

Sem querer ser muito pessimista, podemos dizer que temos sido muito sortudos, por muito tempo. [...] Devemos nos preparar para um cenário onde os terroristas descobrirão o mar como lugar de suas batalhas e ataques (HOCH, 2007, p. 87)

Algumas iniciativas multilaterais e internacionais nesse sentido foram tomadas em relação a atividades e operações empregadas em alto-mar: as chamadas operações de contraterrorismo no mar, como a *Operation Enduring Freedom*, realizada pela coalizão liderada pelos EUA no Afeganistão e no conhecido “chifre” da África. Enquanto o princípio da legítima defesa resta consolidado, e, até mesmo, as operações de MIO também têm se consolidado, a justificativa de ações no mar contra possíveis ameaças terroristas transnacionais não guarda aderência ao previsto na CNUDM. Apenas como exemplo, a suspeita de que determinado navio possa estar transportando terroristas, ou mesmo material para futuro e

eventual ataque terrorista, não configura, per si, um ato terrorista e, portanto, não atende aos requisitos legais internacionais para a alegação do princípio da legítima defesa, nem mesmo da legítima defesa preventiva. Tal ação em si, também, não se coaduna com a resolução que trata de transporte de armas químicas, nucleares e biológicas, logo também não guarda respaldo na citada Resolução 1.540 do CSNU. A posição dos EUA tem sido basear suas ações no Direito Internacional dos Conflitos Armados, sob a presunção da legítima defesa coletiva, mais que sobre o Direito do Mar de Montego Bay¹⁰. Assim, a despeito da presunção de legalidade nesse tipo de operação visando o bem comum em reprimir possíveis ações terroristas, trata-se de nova construção legal ainda em latente consolidação, mais pelo costume que pela previsão legal.

O Brasil, da mesma forma, apesar de plenamente inserido no tabuleiro internacional como ator relevante, não tem entre suas principais preocupações a ameaça terrorista; quando a tem, também tem focado sua atenção sobre eventuais ações terrestres. No entanto, diante das grandes riquezas de que o país dispõe em sua Amazônia Azul e da iminência de grandes eventos ocorrerem em cidades litorâneas, esse assunto merece intenso debate e preparação. Ainda que carente de respaldo internacional, muito pode o Brasil regular sobre o assunto, em defesa de seus interesses e instalações.

Esse debate (nacional e internacional) sobre os eventuais lapsos do Direito do Mar e a aplicabilidade do Direito Internacional

¹⁰ Ver Heinegg (2007, p. 147).

dos Conflitos Armados derivou em demanda internacional por reprimir atos ilegais no mar. Como Tulio Treves (2012), juiz do Tribunal Internacional do Mar, diz: “havia um clamor por nova lei que abarcasse os lapsos de ambas”. Ele mesmo ressalta a importância da SUA Convention de 3 de março de 1988 (e seu Protocolo Adicional de 1988), como uma significativa resposta que a *International Maritime Organization* (IMO) trouxe para ajudar nessa demanda de repressão aos atos ilícitos advindos do mar, do qual o Brasil é parte, bem como da nova Convenção SUA-2005 (e seu Protocolo Adicional), ainda em apreciação pelo Brasil.

Uma das questões que (a mídia) tem mais chamado atenção em termos de *Security at Sea* é a pirataria. O rigor terminológico volta ao debate por diversas questões, pois ao mesmo tempo em que a cópia de produto sob patente de outro para fins comerciais adquiriu o conceito de pirataria, o furto de espécies nativas (flora e fauna) de florestas também tem adquirido, pelo senso comum, a denominação de biopirataria. Obviamente se trata de apropriação conceitual indevida que não guarda respaldo ao termo originalmente cunhado para tipificar ações no mar, desde o século XVI.

Ainda que por ocasião das negociações da CNUDM tal ação fosse mera especulação do passado, a Convenção não se furtou de incluí-la em suas discussões. No entanto, restaram lacunas que, hoje, dado o ressurgimento da conduta ilícita com grande repercussão internacional, fomentam o debate acadêmico e institucional. O assunto tornou-se tão midiático e relevante que o CSNU já expediu sete resoluções atinentes ao problema (destacam-se as resoluções nº 1.238, nº 1.451, nº 1.897 e nº 1.950).

A pirataria se constitui numa ameaça à paz internacional em si mesma, e não apenas no determinado lugar de sua ocorrência, dado que o tráfego marítimo internacional ocorre por todos os lados, e navios de diversas nacionalidades podem ser seus alvos. No entanto, a situação da costa africana oriental (em especial na costa da Somália) tomou repercussões tão impressionantes que conclamou a sociedade internacional a respostas prementes. O caso da costa oeste africana tem características bem diferentes, pois a maior parte dos casos registrados no Golfo de Benim tem ocorrido em mar territorial dos países, portanto, dado o rigor formal conceitual de pirataria, enquadra-se mais no preconizado no art. 25 da CNUDM.

A situação da costa da Somália tornou-se tão alarmante ao tráfego mercante da região que a própria Somália enviou carta ao CSNU solicitando auxílio à ONU para combate ao problema. Decorrente da sua solicitação, uma Força Multinacional foi autorizada a entrar e atuar no mar territorial somali. O precedente poderia se estabelecer. A ONU teve então a preocupação em caracterizar que essa exceção não ensejaria jurisprudência pregressa, dado que a atuação militar em mar territorial de terceiro Estado é formalmente refutada pela CNUDM por ser área de soberania plena do Estado costeiro (art. 2º, 1). No entanto, a atuação em Força Multinacional não é inédita, pois a Operação RECAP, no Golfo de Málaca, reuniu 16 países no combate à pirataria na região.

Quanto à definição teórica de pirataria, contrapondo os conceitos advindos da CNUDM – 1982 (art. 101) e a prevista na SUA – 1988, pode-se dizer que a pirataria pressupõe determinados requisitos para sua constatação, quais sejam:

1. Ato ilícito de violência – Detenção (aprisionamento de navios), depredação cometida pela tripulação, objetivos privados (lucro) contra outro navio (há que existir os dois navios; se num mesmo navio, é sequestro, e não pirataria) e deve ocorrer em *alto-mar*. Há que se ter bem definidos: lugar, ato e tempo da ação.
2. Ato de participação de cunho ilícito – Se os objetivos forem políticos, não é pirataria – (há argumentação de que só 50% dos atuantes na Somália são islâmicos da Al Qaeda, que apenas desejam financiar questões políticas, logo não seria caracterizada a pirataria). A própria definição de *alto-mar* gera algum caráter discricionário: se, em caso de circulação (navegação), ao sair do mar territorial estaria a embarcação em *alto-mar*; se, em caso de exploração, somente em ZEE se poderia qualificar como sendo *alto-mar* – ver art. 58, §2º, e art. 115 da CNUDM.
3. Ato na situação de ilícito com violência – A SUA-88 confirma o previsto na CNUDM de 1982, que define “ato de violência e incriminável”, em seu art. 3º, como aquele praticado ilicitamente e intencionalmente, em seu art. 3º, 1º, a), em que afirma que, para a configuração da violência, basta que o ato seja incriminável, e em seu art. 4º, 1º, que engloba também os atos de violência praticados no mar territorial, portanto ampliando a compreensão dada pela CNUDM.

Há obrigação dos Estados de reprimir e combater a pirataria desde a CNUDM-82, bem como cooperar com tal ação. Tal cooperação pressupõe apoio institucional e de meios (previsão essa bastante controversa), como preconizado no art. 100 da CNUDM.

Cabe se ressaltar que, por ocasião da confecção da CNUDM, o art. 38 (proposto) do projeto da CNUDM foi, à época, rejeitado, pois obrigaria os Estados a agir, sob pena de responsabilização internacional. Ainda assim, o art. 110, 1, garante o direito de o navio de guerra abordar embarcação suspeita de ato de pirataria.

O Estado que apreender o pirata tem o dever de julgá-lo ou de extraditá-lo (SUA-88). A CNUDM-82 não define a obrigação de criminalizar o ato, logo não há a obrigação de perseguição (ato discricionário do Estado). No entanto, em optando por fazê-lo, destaca-se o preconizado no art. 107, pois se trata o aspecto do “nível de força” a ser empregado. Em geral, as convenções são omissas em dizer qual o nível de força e os meios empregados, daí a necessidade corrente de se recorrer à jurisprudência quanto ao nível tradicionalmente aceito. A decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de 1988, no caso entre Espanha e Canadá (navios pesqueiros espanhóis pescando nas proximidades da costa canadense) é um bom parâmetro do entendimento jurídico internacional quanto a esse nível aceitável de força. Outro caso de referência é aquele entre Suriname e Guiana (2007), submetido à Corte Internacional Arbitral, que decidiu que não existiam os requisitos para o emprego da força que fora utilizada.

Portanto, vê-se que a qualificação de pirataria, apenas à luz das duas Convenções citadas, já guarda rigor que não carece de enquadramento dos piratas como “terroristas do mar”, como erroneamente considerado por alguns. Se os eles fossem assim enquadrados, haveria a necessidade precípua do cumprimento do DICA e os piratas apreendidos deveriam ser considerados como prisioneiros de guerra (com todas as suas prerrogativas garantidas).

O CSNU, em suas resoluções, refere-se tanto à CNUDM quanto ao respeito ao Direito Internacional Humanitário (DIH), logo alimenta o debate.

Para além da prevenção e repressão à pirataria, há o aspecto da legislação a ser aplicada para punição dos culpados. As convenções internacionais não precisam as penas imputáveis, logo há que existirem legislações nacionais que criminalizem as ações e lhes imputem a pena aplicável. Como dito anteriormente, o crime de pirataria parecia recluso à história e diversos países já haviam retirado de seus ordenamentos jurídicos penais tais cominações (caso da França, por exemplo). Assim, a ONU conclamou os Estados a reverem seus ordenamentos e criminalizarem os atos de pirataria.

Não guarda rigor jurídico o enquadramento da pirataria como “crime contra a humanidade”, dado seu caráter econômico e restrito, conseqüentemente torna-se difícil sua consideração como sendo caso de Jurisdição Universal. O pleito da ONU na revisão legal dos Estados na criminalização da pirataria foi tão expressivo que tal “obrigação” foi preconizada na Convenção SUA-1988.

O interesse brasileiro no assunto guarda mais relação à sua participação no cenário internacional que a atos porventura praticados em sua jurisdição. Dado que o Atlântico Sul é área estratégica prioritária do País, o Brasil não pode se furtar a acompanhar os desdobramentos das ações que nesse cenário ocorram. Mais ainda, na costa oeste africana estão alguns dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que também são parceiros estratégicos prioritários do Brasil por seus fortes laços culturais com o País. Esse é, portanto, um aspecto

de interesse do Brasil, em especial quanto aos desdobramentos na costa oeste africana, que carece do constante acompanhamento do País (PEREIRA; BEIRÃO, 2012, p. 43-57).

No entanto, como dito na introdução deste trabalho, o termo “segurança no mar” engloba conceitos bastante diversos de *security* e de *safety*. Se até o presente buscou-se apresentar alguns dos temas relativos à *security* que mais têm suscitado reflexão à luz da CNUDM, resta ainda a abordagem sobre o quanto essa importante Convenção agregou em termos de *safety*.

5. “Segurança” (Safety – Sureté)

Da observância do quadro até aqui apresentado, pode-se depreender que a busca por maiores garantias de navegação que não levasse riscos, nem aos próprios navegantes, nem aos Estados ou ao meio ambiente, foram mais facilmente incorporadas no texto da Convenção.

Na realidade, a primeira busca de consolidar legislação internacional para aumentar as garantias da salvaguarda da vida humana no mar remonta à Conferência organizada pelo Reino Unido, em Londres, em 1914, logo após a comoção internacional do naufrágio do Titanic. Dessa Conferência, nasceu a primeira convenção internacional voltada à *safety* no mar, chamada de *Safety of Life at Sea* (SOLAS). Seus avanços foram significativos em alguns aspectos, como características da construção segura de navios, a previsão de sistemas de escuta ininterrupta de pedidos de socorro no mar e mesmo a previsão de existência obrigatória

de embarcações salva-vidas e coletes a bordo de navios. Hoje, mais de 150 países são partes da SOLAS e mais de 98% da frota mercante internacional cumpre suas recomendações.

No entanto, a preocupação em aumentar essas garantias permaneceu latente. Somente após a constituição da ONU é que tal demanda começou a ver seus anseios respondidos. Faltava um organismo internacional que assumisse tal papel; esse órgão foi estabelecido com a criação da IMO. Na realidade, originalmente chamada de *Inter-governmental Maritime Consultative Organization* (IMCO), criada em 1948, teve sua denominação alterada para IMO (e sua influência bastante aumentada) logo após a III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982.

Como dito, a IMCO, criada em 1948, teve sua Convenção de criação entrando em vigor somente em 1958, quando a nova organização se reuniu, pela primeira vez, no ano seguinte.

Os propósitos da Organização, apesar de preverem cuidar da *security*, já deixaram claro sua maior preocupação com a *safety* da navegação, como se pode constatar do artigo 1º, (a), da Convenção:

para fornecer mecanismos de cooperação entre os governos no campo da regulação governamental e práticas relacionados com assuntos técnicos de todos os tipos que interessem à navegação comercial internacional e encorajar e facilitar a adoção geral dos mais altos padrões possíveis em matéria de segurança marítima, eficiência da navegação e prevenção e controle da poluição marinha causada por navios (BRASIL, Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995).

A organização também está habilitada para tratar de assuntos administrativos e judiciais relacionados a esses propósitos.¹¹

A primeira tarefa da IMO foi a adoção de uma nova versão da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS – sigla em inglês), o mais importante de todos os tratados relativos à *safety* no mar. Isso foi alcançado em 1960 e a IMO, então, focou sua atenção em questões como a facilitação do tráfego marítimo internacional, linhas de carga e de transporte de mercadorias perigosas, enquanto o sistema de medição da tonelagem dos navios foi revisto.

Muito embora sua preocupação com a *safety* tenha permanecido seu farol mais visível, um novo problema começou a surgir – a poluição. O crescimento da quantidade de óleo a ser transportado por mar e o aumento do tamanho dos navios petroleiros foi motivo de preocupação particular. O evento ocorrido com o navio Torrey Canyon (1967), em que 120 mil toneladas de óleo foram derramadas, demonstrou a escalada do problema. Durante os anos seguintes, a IMO introduziu uma série de medidas destinadas a prevenir acidentes com petroleiros e minimizar suas consequências. Abordou, também, a ameaça ambiental causada por operações de rotina, tais como a limpeza de tanques de carga e a eliminação de resíduos da casa das máquinas – eventualidades com maior ameaça de poluição acidental.

A mais importante de todas essas medidas foi a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 1973, alterada pelo Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78). Ela abrange

11 Ver histórico e estatuto em: <<http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx>>.

não só a poluição acidental e operacional, mas também a poluição por produtos químicos, produtos em embalagens, esgoto, lixo e poluição do ar.

Outra inovação capitaneada pela IMO foi, a partir de iniciativa preliminar da década de 1970, a implantação do *Global Maritime Distress Safety System* (GMDSS), aprovado em 1988, que começou a ser implementado a partir de 1992. Em fevereiro de 1999, os meios do GMDSS tornaram-se completamente operacionais, de modo que, agora, um navio que esteja em perigo em qualquer lugar do mundo possa ter assistência praticamente garantida, mesmo que a tripulação do navio não tenha tempo de solicitar ajuda. Essa mensagem será transmitida automaticamente.

Novas convenções relativas ao ambiente marinho foram adotadas na década de 2000, incluindo um sobre sistemas anti-incrustantes (AFS 2001), outra sobre a gestão da água de lastro para impedir a invasão de espécies exóticas (BWM 2004). A década de 2000 viu também o foco na segurança marítima, com a entrada em vigor em julho de 2004 de um novo regime de segurança abrangente para o transporte internacional, incluindo a *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS), tornada obrigatória em alterações à Convenção SOLAS adotadas em 2002.

No entanto, como dito, a IMO não podia se limitar a ações que aumentassem a sensação de *safety* no mar. Suas atribuições também previam ações em torno da *security*, o que, em especial após o assombro internacional advindo dos ataques terroristas aos EUA, em 2001, não tardou a se refletir nas ações comerciais no mar. Em 2005, a IMO aprovou alterações à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos (SUA – sigla em inglês) contra a segurança

da navegação marítima, de 1988, e seu Protocolo relacionado (os 2005 Protocolos SUA), que, entre outras coisas, introduziu o direito de visita e inspeção a navio com pavilhão de outro Estado-Parte, quando a Parte requerente tiver motivos razoáveis para suspeitar que o navio (ou uma pessoa a bordo do navio) tenha sido (ou esteja prestes a ser) envolvido na prática de uma infração nos termos da Convenção.

Ou seja, a IMO realmente tem aumentado seu poder de atuação, tanto em termos de *safety*, quanto em relação à *security*, no entanto sempre com maior enfoque sobre as ações comerciais realizadas por via marítima. É evidente que tais decisões também acabam interferindo nas questões de soberania estatal, mas, certamente, não é esse o foco prioritário. Um exemplo desse afastamento de suas intenções regulatórias em questões de *security* é a previsão, em diversas das normas que ela implementa, da não obrigatoriedade de cumprimento das por Navios de Estado. Ou seja, deixa à decisão soberana de cada Estado sua adesão ou não às normas (portanto, não passíveis de fiscalização internacional). Ou seja, as regulamentações da IMO acabaram por preencher as lacunas carentes de atualização ou mesmo de inovação, tanto em termos de *safety* (seu foco originário e prioritário), como mesmo de *security*, pois a construção de nova Convenção sobre o Direito do Mar no âmbito da ONU poderia tornar-se muito morosa e sob riscos de inação. Por isso encontramos dentre as diversas fontes da IMO tanto novos Tratados que versam tipicamente como *safety* (por exemplo a SOLAS), quanto afetos à *security* (por exemplo a SUA).

Diversas convenções, além das aqui destacadas, têm sido implementadas e têm, em geral, grande abrangência global. Nesses aproximadamente 50 anos de sua criação (com muito maior efetividade depois de 1982), a IMO já capitaneou mais de 50 convenções, das quais 40 já estão em vigor, entre estas, 25 já foram adotadas pelo Brasil.

Assim, como dito, a preocupação com a *safety* na navegação foi uma temática bastante relevante no “espírito” da CNUDM e desdobrou-se em novas previsões estabelecidas por órgão criado a partir dela (a IMO). Ainda assim, muito resta a ser feito e permanece sendo continuamente feito, seja por iniciativas nacionais, seja por atos de organismos internacionais.

6. Considerações finais

Por fim, o advento da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar é um marco que trouxe maior pacificação no uso dos mares, na medida em que buscou o consenso em muitas das demandas dos Estados, em especial quanto às delimitações de espaços marítimos. No entanto, questões delicadas, como a jurisdição em diversos desses espaços, foram aos poucos se consolidando, dada a soberania relativa (em razão da matéria, do lugar, da ação, etc.) que esses espaços conferiam.

Muitos desafios ainda restam.

Decorrente da costumeira defasagem entre a norma legal e a situação vivida (e não vislumbrada), a Convenção não preenche todas as lacunas da situação atual. A questão relativa a grandes desastres (sejam eles de origem natural, ou decorrente da ação humana) ainda guarda grandes questionamentos. Como mensurar

danos que podem ultrapassar costas próximas? Como e a quem recorrer no caso de ocorrências naturais, em especial as vindas do alto-mar? Qual a legislação internacional aplicável nessas situações? Várias questões aguardam respostas.

A insegurança advinda do ressurgimento (midiático) da pirataria também tem suscitado contramedidas não vislumbradas na Convenção, como a utilização de cidadelas (quase invioláveis) em navios mercantes, além de várias outras medidas que refutem as ameaças. Têm sido empregados jatos de água, redes de arame farpado e, mais recentemente, o uso de segurança armada privada a bordo dos navios mercantes. Ação que implica novas questões legais e que tem feito a IMO dedicar-se a sua regulação.

Outra questão não vislumbrada à época da Convenção é a utilização de embarcações (ou mesmo aeronaves) não tripuladas. Não restam dúvidas de que o emprego de veículos aéreos não tripulados (VANT) tem sido bem mais debatido e utilizado. No entanto, cada vez mais tem evoluído o desenvolvimento de embarcações não tripuladas. Algumas marinhas de guerra já têm utilizado essas embarcações, como a de em Israel. Nessa questão, restam dúvidas quanto a vários aspectos: como não estão tripulados, enquadram-se no previsto aos navios de Estado (art. de 29 a 32, CNUDM)? Qual o lócus da ação, do local onde está a embarcação ou do local onde está quem a controla? Como se pode ver, ainda há muito a se consolidar.

Ainda assim, se há lacunas (e é normal que existam), certamente, são bem menores que antes da consumação de Montego Bay. Como relembrou o Juiz Túlio Treves, do Tribunal Internacional do Mar, ainda não se vislumbra a necessidade de

nova empreitada para a realização de uma quarta convenção, no entanto, convém indagar até quando o instrumento atual nos será suficiente. Se “segurança” é uma sensação, portanto difícil de ser medida, a insegurança é mais facilmente identificada, pela ocorrência de muitas ações não respondidas com prontidão.

Retorna-se, então, ao questionamento provocador do título deste trabalho: “Segurança no mar: que segurança?”. Dado o exposto, não há elementos que levem à conclusão de que a consolidação regulatória alcançada com a CNUDM tenha influenciado em diminuição da sensação de segurança. Ao contrário, portas foram abertas a novo tipo de relacionamento interestatal, com maior respaldo legal.

Outro fator importante decorre da profunda transformação global decorrente da intitulada “nova ordem mundial” nascente ao final da Guerra Fria. O multilateralismo e a visibilidade de que as ameaças são bem mais difusas que as vislumbradas no período bipolar redundaram em novas visões estratégicas marítimas de que a hegemonia no mar tornava-se cada vez mais difícil. Assim, tanto as preocupações com a *security*, quanto com a *safety*, acabaram rumando para uma nova direção, que é a da cooperação entre as nações, em especial quanto ao compartilhamento de informações que permitam ao maior número de nações saber quem está no mar, fazendo o quê, indo para onde, transportando o quê, etc. Esse conceito, cunhado originalmente como *Maritime Domain Awareness* (MDA), na Estratégia Nacional de Segurança Marítima dos EUA, de 2006, passou a suscitar debates e parcerias.

Cito como exemplo dessa nova vertente de cooperação, o 20th *International Sea Power Symposium*, ao qual tive a honra de assistir,

em outubro de 2011, no *Naval War College* (EUA), que teve como essência os assuntos relacionados à cooperação internacional em torno da Segurança Marítima. Grande encontro mundial que contou com a presença de 115 delegações, representadas por mais de 96 Comandantes de Marinhas e de 22 Comandantes de Guardas Costeiras. O tema central do simpósio foi *Security and Prosperity through Maritime Partnerships*, e o foco das apresentações e debates esteve essencialmente centrado na integração e na disponibilização das informações que pudessem redundar em um maior controle/conhecimento do que ocorre em todo o tráfego marítimo.

O Brasil, coerente com sua postura participativa e colaborativa, também tem envidado esforços nesse sentido, por meio de parcerias, como a consolidada e bem-sucedida instituída, há mais de 40 anos (portanto, muito anterior ao clamor internacional pelo MDA), na Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS) – organização integrada por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e estruturada para atender ao Plano de Coordenação da Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano, criado no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Além dessa bem-sucedida iniciativa, novas parcerias têm sido estabelecidas e novas perspectivas se avizinham, com a implantação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), que integrará informações de vários outros sistemas.

Na realidade, o Brasil tem buscado consolidar sua contribuição ao MDA com a promoção da Consciência Situacional Marítima (CSM)¹², como lembrou o Almirante Prado Maia, como medida

12 Segundo Prado Maia (2012, p. 217), “Define-se CSM como o entendimento dos acontecimentos militares e não militares, atividades e circunstâncias, dentro e associadas ao ambiente marítimo, que

mais abrangente de confiança mútua entre diversos atores, sejam estatais, sejam privados.

Cabe aqui ressaltar uma particularidade brasileira, que é a construção teórico-legal, no ambiente interno, do conceito de Autoridade Marítima (AM), que foi seguida por vários países (por exemplo, Portugal). A AM, exercida legalmente pelo Comandante da Marinha (CM), “tem competência para o trato dos assuntos que não sejam relacionados com a defesa da Pátria e dos Poderes Constitucionais, da Lei e da Ordem” (BRASIL, 2004, anexo b, art. 1º, § 1º). Ou seja, cabe à AM orientar, fiscalizar e zelar pelos assuntos “relativos à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e à prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio” (BRASIL, 2004, art. 4º). Vê-se, portanto forte viés de *safety* nas atribuições previstas para exercício pela AM, no caso, a própria MB. Como não poderia deixar de ser, as atribuições típicas de *security* também são executadas pela Marinha do Brasil. Nesse sentido, dada a polissemia do termo “segurança” aludida no início deste trabalho, a concomitância das competências relativas à *safety* e à *security* sob a mesma égide da Marinha do Brasil serve para não implicar dúvidas de responsabilidades e atribuições que também são confusas no ambiente externo (relembro que a IMO tem regulações tanto no campo da *safety* [SOLAS], quanto no ambiente da *security* [SUA]).

A opção de alguns países por dividir atribuições e responsabilidades entre suas marinhas de guerra e serviços normalmente

são relevantes para as atuais e futuras ações de um país, onde o ambiente marítimo são os oceanos, mares, baías, estuários, rios, regiões costeiras e portos”.

chamados como guardas costeiras ou prefeituras navais pode significar especialização de pessoal e material mais específico às necessidades. No entanto, pode também implicar sérios riscos de superposição de poderes ou lacunas de execução, além do natural aumento de custos por aumento de estrutura de suporte. Mais ainda, essas atribuições, quando confrontadas com o poder de polícia exercido no mar, também podem trazer maiores dificuldades de separação de competências e responsabilidades. Por exemplo, em uma Marinha tipicamente oceânica, como a MB (sem relegar suas atribuições próximas à costa), caso a *safety* estivesse sob a égide de outra instituição, a quem caberia a tarefa SAR em águas que vão até as proximidades do continente africano?

Assim, procurou-se abordar no presente texto as particularidades brasileiras em sua incessante labuta por manter o mar mais seguro (*lato sensu*). Tarefa árdua, mas encarada com o orgulho e a magnitude que a imensidão de sua Amazônia Azul merece.¹³

Referências

BRASIL. *Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995*. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>. Acesso em: 21/1/2012.

BRASIL. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005*. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 12/6/2012.

13 Trabalho realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Edital Nº 31/2013.

BRASIL. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 23/3/2012.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Portaria nº 156, de 3 de junho de 2004*. 2004. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/portarias/PORT2004/156_04/430PO016.pdf>. Acesso em: 30/3/2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Glossário das Forças Armadas*. 2010. Disponível em: <http://www.hmab.eb.mil.br/downloads/outros/glossario_fa.pdf>. Acesso em: 12/4/2012.

BYERS, M. *Policing the high seas*. The Proliferation Security Initiative. 98 *The American Journal of International Law* – AJIL.

HEINEGG, Wolff Heintschel Von. Security at Sea: legal restraints or lack of political will? In: HOCH, Gottfried A. W. *Security at Sea*. NWC, 2007.

HOCH, Gottfried A. W. National and International Approaches to Maritime Security. In: *Legal challenges in maritime security*. Ed. Myron H. NORDQUIST (et al.). Leiden: Nijhoff, 2008.

KRASCA, James. *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. Oxford University Press, 2011.

PEREIRA, A. C. A.; BEIRÃO, A. P. Cooperação em matéria de Defesa no âmbito da CPLP. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 18, n. 1, 2012.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Orgs.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

PORTUGAL, ESTADO-MAIOR DA ARMADA. *Marinha, ao serviço de Portugal*, 2011. Disponível em: <http://ema.marinha.pt/PT/Documents/Marinha_ao_servico_Portugal.pdf>. Acesso em: 4/6/2012.

PRADO MAIA, J. A. A Consciência Situacional Marítima (CSM) e a Marinha do Brasil. In: *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 18, n. 1, p. 213-230, jun. 2012.

REZEK, Francisco. *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

RÜHLE, Michael, “Defense and Security: NATO takes on new tasks”. *European Affairs*, Winter 2003.

TREVES, Tulio. Lecture at Seminar for Advanced Studies in The Hague International Law Academy “Security at Sea”. 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1961-1981*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

UNITED NATIONS – UN. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. 1982. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm>. Acesso em: 21/1/2012.

UNITED NATIONS – UN. *Resolução nº 1.504 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/15042003&TYPE=&referer=http://www.un.org/fr/sc/documents/resolutions/2003.shtml&Lang=E>. Acesso em: 21/5/2012.

UNITED NATIONS – UN. *IMO. Histórico e estatuto*. Disponível em: <<http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx>>. Acesso em: 12/1/2012.

DIREITO DO MAR: INDICAÇÕES PARA A FIXAÇÃO DOS LIMITES LATERAIS MARÍTIMOS*

Antônio Augusto Cançado Trindade

1. Observações preliminares

A atual geração de internacionalistas deve sentir-se verdadeiramente privilegiada em poder testemunhar e examinar a impressionante evolução, ainda em curso nos trabalhos correntes da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar (1974-1981), de um dos mais significativos capítulos do direito internacional. A pobreza de nossa bibliografia a respeito está a exigir estudos atualizados sobre a matéria. Mesmo nos foros multilaterais de negociação, apesar da volumosa massa de materiais e documentos classificados acumulados sobre o tema, subsistem algumas dúvidas e incertezas, após quase sete anos de trabalhos da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar.

Um dos pontos talvez ainda não suficientemente debatidos, que tem ocupado e certamente haverá de continuar ocupando ainda por muitos anos as Chancelarias de diversos Estados, é o da delimitação ou fixação dos limites marítimos. No presente

* O presente estudo foi publicado no seguinte livro, do mesmo autor: *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro / São Paulo: Renovar, 2002.

estudo, concentrar-nos-emos mais especificamente nos limites *laterais* marítimos, embora por vezes tenhamos de fazer referência também aos limites entre Estados cujas costas se defrontam, dada a semelhança das regras aplicáveis a umas e outras.

Sobre a matéria, vale de início recordar as palavras significativas proferidas pela Corte Internacional de Justiça no caso das *Zonas de Pesca* (Reino Unido *versus* Noruega, 1951):

A delimitação de áreas marítimas sempre tem um aspecto internacional; não pode depender apenas da vontade do Estado costeiro tal como se exprime em seu direito interno. Embora seja verdade que o ato de delimitação é necessariamente um ato unilateral, porque apenas o Estado costeiro é competente para proceder a tal ato, a validade da delimitação com relação a outros Estados depende do direito internacional¹.

A Corte, desse modo, rejeitou a premissa da escola positivista que não admitia a existência de regras jurídicas relativas à determinação do domínio marítimo².

2. Os dados básicos da equidistância e das circunstâncias especiais

2.1. A regra da “equidistância - circunstâncias especiais”

O artigo 6° (2) da Convenção de Genebra de 1958 sobre a Plataforma Continental, ao consagrar³, na ausência de *acordo*, o

1 *ICT Reports* (1951), p. 132.

2 J. M. Auby, *Les problèmes de la mer territoriale devant la Cour Internationale de Justice* (L. affaire anglo-norvégienne des pêcheries, arrêt du 18 décembre 1951), 80 *Journal du droit international* (Clunet) (1953) p. 50-51.

3 Cf. também, no mesmo sentido, o artigo 12 (1) da Convenção de Genebra de 1958 sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua.

princípio da *equidistância* assim como as *circunstâncias especiais* para a delimitação da plataforma continental de dois Estados adjacentes, suscitou incertezas e indagações até hoje presentes na doutrina. Desse modo, há os que pretendem estabelecer uma hierarquia entre o método da equidistância (que seria a regra) e as circunstâncias especiais (que seriam a exceção, dado seu caráter indeterminado): assim, aplicar-se-ia, na falta de acordo, o método da equidistância, a não ser que existissem circunstâncias especiais⁴.

Contudo, um exame mais detalhado indica que o artigo 6º da Convenção de 1958 combina os dois elementos, equidistância – circunstâncias especiais, sem estabelecer uma hierarquia entre eles, e com o propósito de assegurar uma *delimitação equitativa*⁵ (cf. *infra*). A preocupação com esse objetivo – delimitação equitativa – esteve presente na decisão de 1969 da Corte Internacional de Justiça no caso da *plataforma continental do Mar do Norte* (República Federal da Alemanha *versus* Dinamarca e Holanda).

No caso, a Corte rejeitou tanto o “princípio da distribuição justa e equitativa” defendido pela Alemanha (que pretendia que a configuração côncava de seu litoral no Mar do Norte constituiria uma “circunstância especial”), quanto o “princípio da equidistância” advogado pela Holanda e Dinamarca. Preferiu a Corte ater-se ao conceito de plataforma continental como o “prolongamento natural” do território terrestre do Estado (nem sempre sendo o ponto mais próximo da costa seu “prolongamento natural”), advertindo ademais que o método equidistância – circunstâncias

4 Lucius Caflisch, Les zones maritimes sous juridiction nationale, leurs limites et leur délimitation. 84 *Revue générale de droit international public* (1980) p. 90-91.

5 *Ibid.*, p. 91-92, e cf. p. 92.

especiais não se tornara parte do direito internacional geral ou consuetudinário (nem sequer depois de concluída a Convenção de 1958). Preocupou-se a Corte em apontar que a equidistância pura e simples poderia criar situações não equitativas (*e.g.*, em razão da concavidade ou convexidade do litoral). Não havendo método único obrigatório de delimitação, deveria esta operar-se, segundo a Corte, por acordo entre as partes, atribuindo a cada uma a área da plataforma continental correspondente ao “prolongamento ou continuação natural do território terrestre” do Estado costeiro⁶.

Posteriormente, no caso da delimitação da plataforma continental entre a França e o Reino Unido (decisão de 1977), enquanto a França argumentou em prol de um princípio de equidade e minimizou a equidistância (como regra apenas subsidiária ou residual na ausência de acordo e de circunstâncias especiais), o Reino Unido enfatizou a equidistância como regra geral de delimitação, atribuindo à França o ônus da prova da existência de circunstâncias especiais (que justificassem traçado outro que o da linha mediana)⁷. Ao proceder à delimitação, o Tribunal Arbitral Franco-Britânico ponderou *inter alia* que a inclusão da referência às “circunstâncias especiais” no artigo 6º da Convenção de 1958 se deveu à preocupação de que a aplicação pura e simples da equidistância poderia em certos casos levar a situações não equitativas; assim, segundo o Tribunal Arbitral, “a regra combinando ‘equidistância – circunstâncias especiais’

6 ICJ Reports (1969) p. 3-54; e cf. observações in V. Marotta Rangel, A Corte Internacional de Justiça e o Direito do Mar, 71 *Revista da Faculdade de Direito da USP* (1976), p. 246-251 e 254-255.

7 Jean-Pierre Quéneudec, L'affaire de la délimitation du plateau continental entre la France et le Royaume-Uni, 83 *Revue générale de droit international public* (1979), p. 69-82.

constitui a expressão particular de uma norma geral segundo a qual o limite entre Estados que se encontram sobre a mesma plataforma continental deve, na ausência de acordo, ser determinado segundo princípios equitativos”⁸.

Equidistância e “circunstâncias especiais”, enfatizou o Tribunal Arbitral, não constituem duas regras separadas, mas, sim, dois elementos que se combinam em “uma só regra” visando obter uma delimitação segundo “princípios de equidade”. Assim, para o Tribunal Arbitral, “são as circunstâncias geográficas e outras que, em cada caso, indicam e justificam o recurso ao método da equidistância como sendo o meio de se chegar a uma solução equitativa”⁹. Assim, sobre esse ponto seguia o Tribunal Arbitral a trilha apontada pela Corte Internacional de Justiça em 1969 (cf. *supra*), no sentido de que, na ausência de acordo, o “princípio fundamental em matéria de delimitação” é o que deve esta dar-se conforme “princípios equitativos”¹⁰.

As indicações da *jurisprudência internacional* sobre a matéria¹¹ parecem revestir-se, pois, de certa generalidade. Quando a *prática*

8 *Cit. in* L. Caflisch, *op. cit. supra*, nota (4), p. 91. Para Caflisch, o conteúdo do artigo 6º da Convenção de 1958 não diferiria das indicações da Corte da Haia no caso da *Plataforma Continental do Mar do Norte* (1969), dado que o artigo 6º visaria justamente “produzir uma delimitação equitativa”; *ibid.*, p. 91 e 93-94. No mesmo sentido estariam as ponderações do Tribunal Arbitral Franco-Britânico, de 1977.

9 *Cit. in* E. Zoller, *op. cit. Infra*, nota (13), p. 373-376.

10 *Ibid.*, p. 378; comenta a autora, a esse respeito, que, no contencioso com o Reino Unido, a França atribuía uma grande importância a essas ponderações, mantendo que “a liberdade de escolha era quase ilimitada quanto aos métodos de delimitação desde que esses métodos levassem a uma delimitação equitativa”; *Ibid.*, p. 379.

11 Sobre a fixação de limites laterais marítimos em um contexto entre alguns Estados dos Estados Unidos) e a invocação do costume e jurisprudência *internacionais* para tal fixação (no plano nacional), cf. J.I. Charney, *The Delimitation of Lateral Seaward Boundaries between States in a Domestic Context*, 75 *American Journal of International Law* (1981), p. 34-36, 51-56, 58,61 e 63-68.

dos Estados apresenta as mesmas dúvidas e incertezas que a *doutrina* (CHARNEY, 1981). Vejamos alguns dados. Em documento oficioso divulgado em abril de 1979, o Secretariado da III Conferência sobre o Direito do Mar revelou que, no tocante à

*delimitação de Estados cujas costas se defrontam, 29 de 34 acordos concluídos à equidistância para o total ou parte da delimitação; em 12 casos, ilhas são ignoradas ou consideradas como circunstâncias especiais. Quanto às delimitações entre Estados cujas costas são limítrofes, 9 de 23 acordos concluídos utilizam a equidistância para o total ou parte do limite, sendo ilhas tratadas como constituindo circunstâncias especiais em 3 casos [...]. Enfim, acordos concluídos entre costas são de início limítrofes para depois se tornarem opostas, ou vice-versa, têm recorrido à equidistância para a totalidade ou uma parte da delimitação*¹².

As estatísticas acima sugerem uma uniformidade maior – quanto à aplicação da equidistância – na delimitação entre Estados cujas costas se defrontam, e maiores dificuldades na delimitação dos limites *laterais* marítimos. Com efeito, tem-se sugerido que “há pelo menos uma circunstância em que a equidistância é normalmente o método de delimitação equitativa, a saber, quando os dois Estados se defrontam, em outras palavras, no caso de uma linha mediana de delimitação”¹³. Detenhamo-nos, no entanto, no outro tipo de

12 *Cit. in L. Caflisch, op. cit. supra*, nota (4), p. 88 no 47.

13 Elisabeth Zoller, *L'affaire de la délimitation du plateau co République Française et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et (Décision du 30 juin 1977)*, 23 *Annuaire français de droit international* (1977) p. 379. São exemplos de estabelecimento de linhas medianas em casos em que as costas dos Estados se defrontam os acordos entre Grã-Bretanha e Holanda (1965), Dinamarca e Noruega (1965), Grã-Bretanha e Dinamarca (1966), Grã-Bretanha e Noruega (1965), Itália e Iugoslávia (1968), Bahrein e Arábia Saudita (1968), Arábia Saudita e Irã (1968), República Federal da Alemanha e Dinamarca

situação – a da delimitação no caso de Estados *limítrofes* – que é a que forma objeto do presente exame. Como a prática, conforme já indicado, não é aqui uniforme, podemos destacar exemplos em que se aplicou, ou não, o princípio da equidistância.

Dentre os casos de tal aplicação, registre-se o acordo entre Brasil e Uruguai, em vigor desde 12 de junho de 1975, fixando o limite lateral marítimo entre os dois países por meio de uma linha única “em direção sensivelmente perpendicular à linha geral da costa”; Brasil e Uruguai reconheceram “como limite lateral das respectivas jurisdições marítimas a linha mediana, cujos pontos sejam equidistantes dos pontos mais próximos da linha de base”¹⁴. Assim, uma linha normal e simplificada pareceu, no caso, equitativa a ambas as partes.

No mesmo sentido, Dinamarca e Holanda, partidárias da regra da equidistância no caso da *plataforma continental do Mar do Norte* (*supra*), em seus argumentos perante a Corte Internacional de Justiça, citaram seis casos de aplicação da equidistância na delimitação de águas territoriais especificamente entre Estados limítrofes distintos¹⁵. Outros exemplos podem ser mencionados: o Tratado do Rio da Prata e seus Limites Marítimos, celebrado entre Argentina e Uruguai em 1973, em vigor desde 12 de fevereiro de 1974, dispõe em seu artigo 70 que:

(1965), URSS e Finlândia (1965, para as zonas em que as costas se defrontam). *Cit. in* Jack Lang, *Le plateau continental de la Mer du Nord*, Paris, LGD, 1970, p. 113-114.

14 *Cf. New Directions in the Law of the Sea*, vol. V: Documents (ed. R. Churchill, M. Nordquist e S.H. Lay), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1977, p. 9-11; Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Declaração Brasileiro-Uruguiaia sobre Limite de Jurisdições Marítimas*, 1969, p. 1-2 (doc. circulação interna).

15 *Cit. in* Jack Lang, *op. cit. Supra*, nota (13), p. 80 e nº 71, e cf. observações às p. 116-117.

*o limite lateral marítimo e o da plataforma continental, entre a República do Uruguai e a República Argentina, é definido como uma linha equidistante traçada de acordo com o método das costas adjacentes, a começar do ponto médio da linha de base constituída pela linha reta imaginária ligando Punta del Este (República do Uruguai) a Punta Rasa del Cabo San Antonio (República Argentina)*¹⁶.

O Uruguai, em um decreto de 16 de maio de 1969, esposava a tese de que “a delimitação lateral da plataforma continental deve efetuar-se, conforme negociação internacional apropriada, pela aplicação do princípio da equidistância, previsto no artigo 6º da Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental”¹⁷.

A coletânea *New Directions in the Law of the Sea* enumera sete acordos, relativos à delimitação da plataforma continental na região do Mar do Norte (envolvendo Dinamarca, Alemanha, Holanda, Noruega e Reino Unido), que “se baseiam todos no princípio da equidistância”¹⁸ (período 1964-1966). No mesmo sentido, o Iraque inicialmente estabeleceu os limites de sua plataforma continental

16 *New Directions in the Law of the Sea*, vol. IV: Documents (ed. R. Churchill e M. Nordquist), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1975, p. 36.

17 *Cit. in* E.D. Brown, *The Legal Regime of Hydrospace*, London, Stevens, 1971, p. 61.

18 Acordos Noruega e Reino Unido (1965), Dinamarca e Noruega (1965), Dinamarca e Reino Unido (1966), Holanda e Reino Unido (1965), Dinamarca e Holanda (1966), Dinamarca e Alemanha (1965) e Alemanha e Holanda (1964); *New Directions in the Law of the Sea*, vol. I: Documents (ed. S. H. Lay, R. Churchill e M. Nordquist), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1973, p. 120-133; mas cf., para acordos subsequentes (de 1971), *ibid.*, p. 187-198. Tomando, por exemplo, a prática britânica, no Mar do Norte o limite entre a plataforma continental do Reino Unido e as plataformas continentais de outros Estados costeiros (costas opostas) tem sido determinado por uma série de acordos bilaterais. Com exceção do acordo com a República Federal da Alemanha, todos esses acordos se baseiam no princípio da delimitação em conformidade com o princípio da equidistância. R. R. Churchill “(National Practice); United Kingdom”, *New Directions in the Law of the Sea*, vol. III: Collected Papers (ed. R. Churchill, K. R. Simmonds e J. Welch), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1973, p. 289-290.

(período 1957-1958) “em estrita aplicação do princípio da equidistância”¹⁹. A Convenção ítalo-espanhola de delimitação da plataforma continental (1974) segue (costas opostas) igualmente o princípio da equidistância²⁰. Há ainda casos em que os Estados mantiveram o método da equidistância em caráter provisório²¹.

Por outro lado, também há uma prática em sentido oposto, não consagrando o princípio da equidistância²². Assim, por exemplo, o acordo de delimitação do mar territorial entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã, em vigor desde 1º de outubro de 1974, consagra um limite marítimo que “não é equidistante de cada costa” (em determinado ponto o limite é mais próximo da costa da República Democrática Alemã)²³. Outro exemplo é fornecido pela prática canadense: “na maioria dos casos relativos ao Canadá, o princípio da equidistância é de difícil aplicação e não resolve todos os problemas”²⁴.

19 E. D. Brown, *op. cit. supra*, nota (17), p. 61.

20 *New Directions in the Law of the Sea*, vol. V: Documents (ed. R. Churchill, M. Nordquist e S. H. Lay), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1977, p. 261-263.

21 Por exemplo, Kuwait, Bélgica e também o Iraque, até fins da década de 1960; *cit. in J. Lang, op. cit. Supra*, nota (13), p. 115.

22 Cf. três casos, registrados na década de 1950, em que foram seguidos métodos outros que não o da equidistância, *cit. in J. Lang, op. cit. Supra*, nota (13), p. 80, e cf. p. 81, para outros exemplos revelando uma variedade de soluções.

23 *New Directions in the Law of the Sea*, vol. V: Documents (ed. R. Churchill, M. Nordquist e S. H. Lay), London, British Institute of International and Comparative Law Oceana, 1977, p. 5-6. Tampouco o acordo de 1974 entre Irã e Emirados Árabes Unidos de delimitação da plataforma continental (costas opostas) consagra o princípio da equidistância; cf. *ibid.*, p. 242-245.

24 J.-Y. Morin, “(National Practice): Canada”, *New Directions in the Law of the Sea*, vol. III: Collected Papers (ed. R. Churchill, K. R. Simmonds e J. Welch), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1973, p. 246.

No tratado venezuelano-francês de delimitação marítima, firmado aos 17 de julho de 1980²⁵, as duas partes contratantes decidiram inserir, no preâmbulo do tratado, uma referência expressa à “necessidade de delimitar de maneira precisa e de acordo com princípios equitativos” suas zonas econômicas, assim fortalecendo suas posições respectivas (ambas favoráveis à solução de equidade). Um comentário sobre a prática dos Estados Unidos (1975-1980) sobre a matéria – seus limites marítimos com o México, Cuba e Venezuela – faz breve referência à delimitação dos três limites marítimos “de maneira equitativa”, atendidos os interesses nacionais consoante o direito internacional e tendo em mente a manutenção das relações amistosas com os países vizinhos²⁶.

A não aplicação do princípio da equidistância não é surpreendente, bastando recordar a advertência da Corte Internacional de Justiça no caso da plataforma continental do Mar do Norte (1969) de que a noção de equidistância não constituía “uma necessidade inerente da doutrina da plataforma continental”²⁷. Andrassy lembra a situação de Estados banhados por mares mediterrâneos ou Estados costeiros “recebendo uma área desproporcionalmente pequena da plataforma continental devido a sua configuração costeira anormal” (sem falar nos Estados sem acesso ao mar), em relação aos quais uma aplicação do princípio da equidistância poderia gerar ou agravar desigualdades; nem

25 Texto do “Tratado Venezuelano-Francês de Delimitación Marina”, reproduzido in *El Universal*, Caracas, edição de 18 de julho de 1980.

26 M. L. Nash, “US. Maritime Boundaries with Mexico, Cuba, and American Journal of International Law (1981), p. 161-162.

27 *ICJ Reports* (1969), p. 34-35.

mesmo a cláusula das “circunstâncias especiais” poderia levar a uma delimitação equitativa²⁸. A França, em sua prática, tem-se mostrado avessa ao princípio da equidistância, tanto em suas reservas à Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental²⁹ quanto nas negociações que manteve com a Espanha (em 1974) conducentes à Convenção entre os dois Estados para delimitação da plataforma continental³⁰ (*infra*).

Aliás, este último exemplo nos conduz ainda a outro tipo de situação, a saber, aquela em que parte do traçado do limite segue o método da equidistância, como, *e.g.*, na convenção sobre a delimitação das plataformas continentais da França e da Espanha no Golfo de Gascogne/Vizcaya, de 29 de janeiro de 1974, artigo 2° (1) (b): “Jusqu’au point R défini ci-après, la ligne QR est, en principe, la ligne dont tous les points sont équidistants des lignes de base françaises et espagnoles” (a linha de demarcação das plataformas continentais dos dois Estados ligava os pontos Q, R e T)³¹. Outros exemplos são fornecidos pelo acordo de 1969 entre Abu Dhabi e Qatar de delimitação da plataforma continental³², e

28 J. Andrassy, *op. cit. Infra*, nota (50), p. 105-107.

29 F. de Hartingh, La position française à l’égard de la Convention de Geneve sur le plateau continental, II *Annuaire français de droit international* (1965), p. 725- 734.

30 Cf. *New Directions In the Law of the Sea*, vol. v: Documents (ed. R. Churchill, M. Nordquist e S. H. Lay), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1977, p. 251-260, esp. p. 257. Sobre a prática francesa em matéria de direito do mar, cf., em geral, o estudo de Jean-Pierre Quéneudec, “(National Practice:) France”, *New Directions in the Law of the Sea*, vol. III: Collected Papers (ed. R. Churchill, K. R. Simmonds e J. Welch), London, British Institute of International and Comparative Law / Oceana, 1973, p. 257-265.

31 ONU, documento ST/LEG/SER.B/19, p. 434-435. Outro exemplo, esse de Estados cujas costas se defrontam, é o do laudo arbitral de 1977 relativo à plataforma continental entre França e Reino Unido, em que ao menos parte da linha de delimitação segue o método da equidistância; cf. F. Rigaldies, *op. cit. Infra*, nota (105), p. 530-531; J.-P. Quéneudec, *op. cit. Supra*, nota (7), p. 100-102.

32 *New Directions in the Law of the Sea*, vol. v: Documents (ed. R. Churchill Nordquist e S. H. Lay), London, British Institute of International and C Law / Oceana, 1977, p. 223-225.

pelo acordo de 1971 entre Bahrain e Irã também de delimitação da plataforma continental³³.

Na atual III Conferência da ONU sobre o direito de delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental entre Estados limítrofes, é prevista nos artigos 74 e 83, § 1º, do Texto Informal Composto de Negociação (revisto, de 1980)³⁴. No entanto, como veremos mais adiante, os *Official Records* da Conferência revelam, no tocante àqueles dispositivos, que “as posições têm diferido marcadamente entre as que apoiam a solução da equidistância e as que favorecem a delimitação de acordo com princípios equitativos”³⁵. Não se tem logrado obter consenso sobre uma formulação definitiva, mas tão somente sobre dois dos vários elementos de delimitação, quais sejam: primeiro, “qualquer medida de delimitação deveria se efetuar por acordo, e segundo, [...] circunstâncias especiais ou relevantes são fatores a serem levados

33 *Ibid.*, p. 230-232. Itália e Tunísia, para a região em que se defronta suas costas, optaram (acordo de 1971) pela linha mediana (equidistante dos pontos próximos da linha de base) para delimitação da plataforma continental, ex, da presença de ilhas: cf. *ibid.*, p. 247-250; para um exemplo de “linha e modificada”, cf. o acordo de 1974 entre Índia e Indonésia (de delimitação da plataforma continental em determinada região), *in ibid.*, p. 265-268. A prática italiana até o presente é clara e coerente: nos dois acordos já concluídos, um com a então Iugoslávia e outro – já citado – com a Tunísia (*supra*), para delimitação da plataforma continental, optou pela “linha mediana entre as duas costas com correções à presença de ilhas em distâncias variáveis das próprias costas”; Francesco “(National Practice:) Italy”, *New Directions in the Law of the Sea*, vol. III Papers (ed. R. Churchill, K. R. Simmonds e J. Welch), London, British International and Comparative Law / Oceana, 1973, p. 269; cf. também, acordo entre Itália e Iugoslávia (1968), *in New Directions...*, vol. I: pocs Lay, R. Churchill e M. Nordquist, 1973, p. 112-118. A *contrario sensu*, o acordo entre Irã e Qatar de delimitação da plataforma continental (1969) baseia-se no princípio da equidistância deixando de levar em conta a presença de ilhas no golfo pérsico; cf. *New Directions...*, vol. V: Docs. (ed. R. Churchill, M. Nordql Lay), London, B.I.C.L. / Oceana, 1977, p. 228, e cf. p. 226-229. Delimitação da plataforma continental na região do golfo pérsico, cf.: D. Mc problemes de la délimitation du plateau continental du golfe persique à accords de délimitation en vigueur”, *Essays on International Law- Twentieth Anniversary Commemorative Volume*, New Delhi, Asian-African Legal Committee, 1976, p. 71-80; (Ch. Rousseau, “Chronique des faits internatioj et Iran: [...] délimitation de leur plateau continental dans le golfe persique” *générale de droit international public* (1966), p. 488-494.

34 ONU, doc. NCONF.62/WP.10/Rev. 3, de 27 de agosto (*Convention sur le Droit de la Mer*, p. 1-179).

35 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea*. Volume X, 1978, p. 124.

em conta no processo de delimitação”³⁶. Todavia, a controvérsia entre os partidários da equidistância e os das circunstâncias especiais parece desprovida de objeto: além de estarem ambos englobados em uma regra ou processo único de delimitação, o objetivo presente – assim como do artigo 6º da Convenção de 1958 (*supra*) e das regras costumeiras sobre a matéria – é precisamente o de assegurar “delimitações equitativas”³⁷.

Ao contrário dos artigos 74 e 83 (delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental), o artigo 15 do Texto Informal Composto de Negociação da III Conferência (revisto, de 1980)³⁸, sobre delimitação do mar territorial entre Estados com costas opostas ou adjacentes, já em 1978 lograra obter amplo apoio das Delegações quanto à retenção de sua presente formulação:

*Quando as costas de dois Estados se defrontam ou são adjacentes, nenhum dos dois Estados pode, na ausência de acordo entre eles em sentido contrário, estender seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos sejam todos equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base a partir das quais a extensão dos mares territoriais de cada um dos Estados é medida. O dispositivo acima não se aplica, no entanto, quando for necessário, em virtude de título histórico ou outras circunstâncias especiais, delimitar os mares territoriais dos dois Estados de modo diferente*³⁹.

36 *Ibid.*, p. 124.

37 L. Caflisch, *op. cit. supra*, nota (4), p. 103-106, também para outras ponderações.

38 ONU, doc. A/CONF.62/WP.10/Rev. 3, de 1980, *cit. Supra*, nota (34).

39 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, Volume X, 1878, p. 124.

Aqui novamente se fazem presentes os elementos da equidistância e das circunstâncias especiais. Com efeito, do exame acima transparece uma tensão entre os dois elementos, ainda que componentes de uma regra única de delimitação. Verifiquemos, assim, mais de perto, o conteúdo da cláusula das “circunstâncias especiais”, para a seguir examinarmos o tema em questão nos atuais debates e trabalhos a III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar.

2.2. A cláusula das “circunstâncias especiais”

O artigo 6° (2) da Convenção de Genebra de 1958 sobre a Plataforma Continental dispõe que, para a delimitação da plataforma continental de dois Estados adjacentes, na ausência de *acordo* aplicar-se-á o princípio da *equidistância*, mas também se levarão em conta *circunstâncias especiais*. Como o artigo 6° abstém-se de definir a noção de “circunstâncias especiais”, cedo foi considerado “obscuro” sobre este ponto⁴⁰, deixando o problema de certo modo aos intérpretes. Sabe-se, com certeza, apenas que a expressão foi adotada por terem temido os redatores da Convenção que a aplicação pura e simples do princípio da equidistância pudesse em certos casos levar a resultados insatisfatórios.

É o que se depreende, por exemplo, da decisão da Corte Internacional de Justiça no caso da plataforma continental do Mar do Norte (1969), em que a Corte ponderou que precisamente quando a aplicação do princípio da equidistância não produzisse resultados equitativos haveria lugar para a invocação de

40 J.A.C. Gutteridge, *The 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf*, 35 *British Year Book of International Law* (1959), p. 120.

“circunstâncias especiais”, apesar de seu âmbito controvertido⁴¹. Contudo, a Corte não se deteve ou se aprofundou no alcance do conceito de “circunstâncias especiais”.

Os trabalhos preparatórios do artigo 6° da Convenção de Genebra de 1958 sobre a Plataforma Continental⁴² tampouco fornecem uma resposta conclusiva à questão. Caberia aqui destacar apenas um comentário da Comissão de Direito Internacional da ONU ao projeto de artigos apresentado em 1953 – servindo de base à Convenção de 1958 –, em que alude a dois fatores essenciais, a saber: qualquer “configuração excepcional da costa” e a “presença de ilhas ou de canais navegáveis”⁴³. Quanto ao primeiro elemento, a configuração costeira teria de ser realmente excepcional (e.g., arquipélagos, deltas), dado que não há no mundo litorais que sejam absolutamente idênticos⁴⁴. A esses fatores poder-se-ia acrescentar, por exemplo, a presença de recursos naturais em partes da plataforma continental a ser delimitada ou sua ausência em outras partes – em suma, situações em que a aplicação do princípio da equidistância pura e simples não levaria a resultados equitativos⁴⁵.

41 Cf. 41 *International Law Reports* (1970), p. 31-32.

42 Para um relato sucinto, cf. Etienne Grisel, “The Lateral Boundaries of the Continental Shelf and the Judgment of the International Court of Justice in the *North Sea Continental Shelf Cases*”, 64 *American Journal of International Law* (1970) pp. 581-583.

43 *Yearbook of the International Law Commission* (1953)-II, p. 216, § 82. Cf., posteriormente, comentário in *Yearbook of the International Law Commission* (1956)-II, p. 300. Cf. também D. E. Karl, “Islands and the Delimitation of the Continental Shelf: A Framework for Analysis”, 71 *American Journal of International Law* (1977), p. 642-673.

44 E. Grisel, *op. cit. supra*, nota (42), p. 582.

45 *Ibid.*, p. 583.

Recorde-se, a esse propósito, que no caso da plataforma continental do Mar do Norte (1969) a Corte Internacional de Justiça indicou, como elementos a serem levados em conta no curso de negociações conducentes a um acordo, circunstâncias geográficas excepcionais, estrutura físico-geológica e recursos naturais e grau razoável de proporcionalidade⁴⁶. Exemplo de aplicação da noção de “circunstâncias especiais” é fornecido pelo contencioso franco-britânico relativo à delimitação da plataforma continental (1977), em que a existência de “circunstâncias especiais” chegou a ser admitida pelo Tribunal Arbitral Franco-Britânico.

No caso,

le Tribunal arbitral, recherchant une solution équitable, s'est employé à corriger l'effet de distorsion que'aurait produit un groupe d'îles britanniques situé à une certaine distance de la côte anglaise – les Sorlingues – sur la délimitation du plateau continental situé à l'ouest de la Manche. Il l'a fait en n'accordant qu'un demi-effet aux dites îles, c'est-à-dire en divisant en deux parties é gales l'angle formé par la ligne d'équidistance qui aurait donné plein effet aux Sorlingues et la ligne d'équidistance qui ne leur aurait donné aucun effet. Ce n'est là qu'une méthode parmi d'autres, particulièrement adaptée au cas d'espèce⁴⁷.

46 ICJ Reports (1969), p. 53-54; 41 International Law Reports (1970), p. 32.

47 Lucius Caffisch, *op. cit. supra*, nota (4), p. 92-93. Sobre esta solução de “half-effect” como uma “variante equitativa do princípio da equidistância”, cf. D. A. Colson, The United Kingdom-France Continental Shelf Arbitration: Interpretive Decision of March 1978, 73 *American Journal of International Law* (1979), p. 112-120, esp. p. 118-119.

No entanto, subsistem, entre os especialistas, dúvidas quanto à função e ao âmbito da noção de “circunstâncias especiais”⁴⁸, havendo mesmo os que sugerem, por conseguinte, uma interpretação restritiva do conceito, considerando igualmente que as indicações da Corte da Haia no caso da plataforma continental do Mar do Norte (*supra*) não eliminam as incertezas que provavelmente hão de surgir no contencioso em outras partes do mundo⁴⁹. Com efeito, a “natureza indefinida” da noção de “circunstâncias especiais” provocou propostas no decorrer da própria I Conferência da ONU sobre Direito do Mar (1958) – *e.g.*, por parte das delegações iugoslava e britânica – no sentido de sua supressão do texto da (futura) Convenção de 1958⁵⁰.

Críticas à redação vaga que se deu à expressão “circunstâncias especiais” perduraram mesmo após a conclusão da Convenção de 1958⁵¹. O Texto Informal Composto de Negociação/Revisão 2 (1980)⁵², da corrente III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, prevê “circunstâncias especiais” no artigo 15 (delimitação do mar territorial) e “circunstâncias prevaletentes na área em questão” nos artigos 74 e 83 (delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental).

48 Nesse sentido, Jack Lang, *op. cit. supra*, nota (13), p. 102-103.

49 E. D. Brown, *op. cit. supra*, nota (17), p. 70-71.

50 ONU, docs. NCONF.13/42 e 38, *cit. in* Juraj Andrassy, *International Law and the Resources of the Sea*, N.Y. / London, Columbia University Press, 1970, p. 94-95.

51 Cf., *e.g.*, M. S. McDougal e W.T. Burke, *The Public Order of the Oceans: A Contemporary International Law of the Sea*, New Haven / London, Yale University Press, 1962, p. 436, e cf. p. 726.

52 ONU, doc. NCONF.62/WP.10/Rev. 3, de 27 de agosto de 1980, *Projet de Convention sur le Droit de la Mer*, p. 1-179.

3. As teses da equidistância e da equidade nos debates da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar (1974-1981)

Os debates da atual III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar acerca da fixação dos limites marítimos levaram a uma polarização entre os defensores da tese da equidistância e os partidários dos princípios equitativos, ainda que tenha havido também algum esforço com vistas a uma solução conciliatória. Assim, repete-se na atual Conferência o que já vinha ocorrendo na jurisprudência internacional e na prática dos Estados sobre a matéria, desde as convenções de Genebra de 1958 sobre a plataforma continental (artigo 6º (2)) e sobre o mar territorial e zona contígua (artigo 12 (1)). Vejamos os argumentos avançados na III Conferência pelas Delegações participantes a favor de cada uma das duas teses básicas.

Defendendo o método da equidistância, a Delegação de Malta ressaltou que a linha mediana constituía-se em uma regra já longamente estabelecida do direito internacional a ser incorporada em uma futura convenção sobre o direito do mar, tanto que até julho de 1974 nada menos do que 6 propostas concretas perante a II Comissão da Conferência expressavam tal ponto de vista⁵³. A Delegação da Grécia argumentou que a fixação de limites marítimos conforme “princípios equitativos” introduziria um perigoso elemento de “subjetividade e ambiguidade”, razão por que o princípio da equidistância deveria ser tido como a “regra

53 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. II: Summary Records of Meetings, 1974, p. 168-169, § 105.

aplicável de direito internacional”⁵⁴. Nessa linha de raciocínio, apoiou a Delegação grega a linha mediana da equidistância como “princípio incorporado não apenas em instrumentos internacionais multilaterais, mas também muito amplamente seguido em acordos bilaterais por todo o mundo”⁵⁵; a expressão “princípios equitativos” era, no seu entender, “perigosamente vaga”, e deveria “ser evitada em qualquer nova convenção”, assim como a “nebulosa” e interminável enumeração dos assim chamados “fatores relevantes”⁵⁶.

Ao defender igualmente a equidistância, Chipre⁵⁷, Canadá⁵⁸ e Holanda⁵⁹ enfatizaram a necessidade de se estabelecerem critérios objetivos de fixação de limites marítimos. No mesmo sentido, declarou a Delegação da Dinamarca que o “princípio da equidistância, baseado no direito e na prática, obtivera reconhecimento geral por muito boas razões. Sem aquela regra, não haveria critérios objetivos em que basear uma delimitação: tudo estaria aberto a negociação e soluções *ad hoc*”, o que “poderia levar a um número crescente de disputas entre os Estados”⁶⁰. O delegado de Honduras ponderou que, ainda que a Corte Internacional de Justiça tivesse afirmado no caso da plataforma continental do Mar do Norte

54 *Ibid.*, p. III, §§ 24-27.

55 *Ibid.*, p. 152, § 50.

56 *Ibid.*, p. 152, §§ 50-51.

57 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records* vol. XI: Summary Records of Meetings, 1979, p. 12, § 38.

58 *Ibid.*, p. 11, § 18.

59 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. II: Summary Records of Meetings, 1974, p. 218, §§ 13-15.

60 *Ibid.*, p. 162, §§ 22-23.

(1969, § 81 do julgamento) que o princípio da equidistância não se cristalizara como “regra mandatória de direito costumeiro” para a delimitação da plataforma continental, poderia, no entanto, no seu entender, “ser considerado mandatório com relação à delimitação do mar territorial”, e “ser retido como um critério opcional para a delimitação lateral da plataforma continental”⁶¹. O delegado de El Salvador argumentou, em relação ao *dictum* da Corte Internacional de Justiça no caso da plataforma continental do Mar do Norte, que “dever-se-ia distinguir naquele julgamento entre aquilo que constituía um *dictum* de aplicação geral e aquilo que se aplicava apenas às circunstâncias particulares do caso *sub judice*”, entendendo que “o princípio da equidistância, exceto em circunstâncias especiais, serviria não apenas como um método de delimitação mas tornar-se-ia uma regra de delimitação”⁶².

Em mais de uma ocasião, foi o princípio da equidistância defendido pelas Delegações do Japão⁶³, da República Popular Democrática da Coreia⁶⁴ e de Portugal⁶⁵. O delegado de Chipre, retomando a decisão da Corte da Haia no caso da plataforma continental do Mar do Norte, advertiu que “dever-se-ia tomar cuidado particularmente ao invocar” tal decisão, dado que deveria ela ser encarada em perspectiva própria e “à luz do artigo 59 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça”⁶⁶; havia uma

61 *Ibid.*, p. 145, §§ 26-27.

62 *Ibid.*, p. 149-150, §§ 14.

63 Cf. *ibid.*, p. 119, § 20 (“critério objetivo da linha mediana”), e p. 148, §§ 25-26.

64 Cf. *Ibid.*, p. 162, §§ 26, e p. 214, § 59.

65 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. XI: Summary Records of Meetings, 1979, p. 12, § 32, e p. 63, § 5; *ibid.*, vol. II, p. 173, § 22.

66 O artigo 59 do Estatuto da Corte dispõe que “a decisão da Corte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão”.

“necessidade óbvia de critérios objetivos”, o que “recomendava em princípio a linha mediana de delimitação”⁶⁷. No curso dos debates, manifestaram-se ainda a favor do princípio da equidistância as Delegações da Tunísia⁶⁸, da Itália⁶⁹, da Dinamarca⁷⁰, de Gâmbia (para a qual a linha mediana equidistante permitiria delimitações precisas, em vez de baseadas em “fatores subjetivos”)⁷¹, da Indonésia⁷².

Cabe aqui registrar que, mesmo na doutrina, há os que combatem solução de equidade, dada sua subjetividade⁷³, assim como há também os que, como Charles de Visscher, recordam exemplos em que efetivamente se invocou a equidade em casos de delimitação fronteiriça e de utilização de águas comuns⁷⁴. A mesma divisão de posições, contrárias ou favoráveis à solução de equidade, verifica-se na prática dos Estados, conforme ilustrado pelos debates das Delegações participantes da III Conferência da

67 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. II: Summary Records of Meetings, 1974, p. 163, § 43.

68 Para a delimitação de zonas econômicas; *ibid.*, p. 204, § 21.

69 *Ibid.*, p. 167, § 89; e cf. intervenção do delegado da Irlanda, *ibid.*, p. 165, §§ 67-68.

70 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. I: Summary Records of Meetings, 1973-1974, p. 136, § 36.

71 *Ibid.*, p. 159, § 7°.

72 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. XI: Summary Records of Meetings, 1979, p. 63, § 6°: aplicação da linha mediana ou da equidistância na delimitação tanto da zona econômica exclusiva quanto da plataforma continental. Cf. também intervenção do delegado de Israel, *ibid.*, p. 61, §§ 51-52.

73 Razão por que não raro os tribunais internacionais juntam a referências à equidade na invocação simultânea de tratados (aplicáveis ou não), direito costumeiro, princípios gerais do direito ou decisões arbitrais anteriores; M. Akehurst, *Equity and General Principles of Law, 25 International and Comparative Law Quarterly* (1976), p. 801-825.

74 Charles de Visscher, *De l'équité dans le règlement arbitral ou judiciaire des litiges et droit international public*, Paris, Pédone, 1972, p. 101-111.

ONU sobre o Direito do Mar, em matéria de delimitação de espaços marítimos.

Se, por um lado, o princípio da equidistância contou com o apoio de diversas Delegações no transcorrer dos debates (cf. *supra*), por outro lado, a solução de equidade também teve seus partidários. A Delegação da Tailândia, por exemplo, rejeitou as críticas aos princípios equitativos com base em sua natureza subjetiva e vaga e na incerteza de sua aplicação, ponderando que isso não se passava porque a equidade não equivalia à justiça natural e abstrata; não equivalia à noção de igualdade, “dividindo uma área igualmente entre Estados com diferentes comprimentos de litoral”; princípios equitativos, no entender da Delegação tailandesa, significavam que as partes eram livres para aplicar uma combinação de métodos diferentes, em vez de uma fórmula cartográfica ou matemática rígida”, o que não poderia ser encarado como “puramente subjetivo”⁷⁵.

A Delegação da Turquia enfatizou, igualmente, a importância dos princípios equitativos, acrescentando que o método da equidistância, “apesar de suas vantagens de simplicidade e precisão matemática”, era um método subsidiário (na ausência de acordo e circunstâncias especiais), e não o único e universalmente aplicável na delimitação da plataforma continental⁷⁶. O representante do Iraque concordou em que, no caso, se aplicavam princípios equitativos⁷⁷. A Delegação de Madagascar argumentou que a

75 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol.II: Summary Records of Meetings, 1974, p. 160, §§ 55-58.

76 *Ibid.*, p. 115, §§ 11-12, p. 158, §§ 37-40, e cf. p. 213, §§ 37-40.

77 *Ibid.*, p. 159, § 46, e cf. p. 117, § 38.

delimitação de zonas econômicas deveria operar-se em uma base equitativa, e não unicamente pelo critério da equidistância, tendo em mente que este último “baseava-se em uma ficção jurídica – a igualdade teórica dos Estados – e não deveria, por exemplo, ser usado para os propósitos de delimitação entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento”⁷⁸.

Para o representante da Romênia, “a noção de delimitação por acordo conforme princípios equitativos mostrava-se crucial ao desenvolvimento de um conceito de plataforma continental”⁷⁹, razão por que a Delegação romena não poderia encarar a linha da equidistância como “a rule of law with privileged status”⁸⁰. Na mesma linha, a Delegação da Argentina considerou que “a fixação de limites marítimos deveria ser efetuada por acordos entre as partes interessadas conforme princípios de equidade e opunha-se à adoção do método da equidistância em preferência a outros, mesmo como medida provisória na pendência de uma delimitação definitiva”⁸¹. A declaração acima, da Argentina, data de 19 de maio de 1978; deve-se ter em mente, no entanto, que em acordo de 1973 (em vigor desde 12 de fevereiro de 1974), Argentina e Uruguai seguiram o critério da equidistância na fixação do limite lateral marítimo e da plataforma continental (cf. *supra*).

No decorrer dos debates da III Conferência, também a Delegação francesa insistiu na delimitação por meio de acordos

78 *Ibid.*, p. 174, § 50.

79 *Ibid.*, p. 156, § 5°.

80 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. IX: Summary Records of Meetings, 1979, p. 62, § 64.

81 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. IX: Summary Records of Meetings, 1978, p. 85, § 28.

bilaterais com base na equidade⁸². O representante da Turquia, voltando a abordar o tema, apontou dificuldades na aplicação do método da equidistância (e.g., quando sua aplicação pudesse cortar parte do “prolongamento natural” de um Estado e atribuí-lo a outro)⁸³. Enfim, o representante da República do Vietnã manifestou-se a favor da delimitação da plataforma continental por meio de acordo, “tomando em conta todos os fatores equitativos”⁸⁴, enquanto o delegado da Líbia favoreceu métodos de delimitação que levassem em consideração “condições prevalentes e circunstâncias especiais”⁸⁵.

Assim, o debate entre as Delegações participantes polarizou-se entre os partidários da equidistância e os defensores da solução equitativa na fixação dos limites laterais marítimos. Por vezes houve pronunciamentos conciliatórios, como o da Delegação do Chile, enfatizando o consenso obtido quanto ao artigo 15 sobre o mar territorial e a necessidade de se obter consenso também quanto a “uma fórmula neutra levando a um acordo entre os que advogavam a linha da equidistância e os que advogavam princípios equitativos”⁸⁶. Em determinado momento, também o delegado da Grécia admitiu a necessidade, quanto aos critérios de delimitação,

82 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. I: Summary Records of Meetings, 1973-1974, p. 154, §§ 15 e 18; *ibid.*, vol. XI, 1979, p. 63, § 9°.

83 *Ibid.*, vol. I, 1973-1974, p. 169, §§ 38-39.

84 *Ibid.*, vol. II 1974, p. 163, § 31.

85 *Ibid.*, p. 214, § 45.

86 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. XI: Summary Records of Meetings, 1974, p. 60, § 48.

de “se encontrar uma solução genuinamente neutra que não favorecesse qualquer Estado em detrimento de outro”⁸⁷.

Contudo, nos esforços de conciliação cabem os maiores méritos ao representante da Finlândia, Sr. Manner, Chairman do Grupo de Negociação 7; enquanto o artigo 15, sobre delimitação do mar territorial entre Estados com costas opostas ou adjacentes, angariara amplo apoio, observou Manner, persistia o impasse, quanto aos artigos 74 e 83 (delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental entre Estados opostos ou adjacentes), entre os defensores do método da equidistância e os dos princípios equitativos. No entanto, detectava o representante finlandês quatro elementos para uma solução final presentes nos debates, a saber: *i*) delimitação a ser efetuada por meio de acordo; *ii*) circunstâncias especiais ou relevantes a serem tomadas em conta no processo de delimitação; *iii*) linha da equidistância; *iv*) solução equitativa⁸⁸.

Acrescentou Manner que, já em fins de 1978, parecia haver acordo quanto aos dois primeiros elementos, permanecendo, os dois últimos, tema de controvérsia⁸⁹. O problema básico diante do Grupo de Negociação “não era tanto a ausência dos elementos necessários de um compromisso sólido, mas a questão da ordem e proeminência a serem dadas aos diversos critérios para medidas de delimitação”⁹⁰. Novamente, em relatório de 22 de agosto de

87 *Ibid.*, p. 64, § II.

88 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. IX: Summary Records of Meetings, 1978, p. 26, § 53; *ibid.*, vol. XI, 1979, p. 59, § 27-28; *ibid.*, vol. X, 1978, p. 171 (doc. NG7/24, de 14 de setembro de 1978) e 124-125 (doc. NG7/21, de 19 de maio de 1978).

89 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. XI: Summary Records of Meetings, 1978, p. 100, § 38.

90 *Ibid.*, p. 26, § 54.

1979, o Chairman do Grupo de Negociação 7 voltou a ressaltar a necessidade de se buscar um acordo que superasse o impasse entre as Delegações partidárias da regra da equidistância e as defensoras dos princípios equitativos, em relação aos critérios de delimitação (artigos 74 e 83 (1) do Texto Informal Composto de Negociação da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar)⁹¹.

Quanto aos textos (projetos de artigos sobre definição de limites marítimos da possível futura Convenção sobre o Direito do Mar) apresentados pelas Delegações participantes no seio da II Comissão da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, revelam igualmente posições distintas quanto à polêmica opondo a equidistância à equidade. Assim, por exemplo, o texto apresentado pela Grécia favoreceu a equidistância⁹², assim como o da Turquia sustentou a solução de equidade⁹³. Entre essas duas posições opostas, textos houve variando a ênfase em um ou outro elemento.

Assim, por exemplo, a proposta da Irlanda mencionou tanto a equidade quanto a equidistância⁹⁴, ao passo que a da Romênia, embora chegasse a citar a equidistância, favoreceu claramente os “princípios equitativos”⁹⁵. Uma proposta apresentada conjuntamente pelo Quênia e Tunísia fez referência a “uma linha divisória equitativa, não sendo a linha mediana ou equidistante

91 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Record*, vol. XII: Summary Records of Meetings - Documents, 1979, p. 107-108.

92 Cf. *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. III: Documents of the Conference, 1973-1974, p. 202.

93 Cf. *ibid.*, p. 201, 188 e 213.

94 Cf. *ibid.*, p. 220-221.

95 Cf. *ibid.*, p. 195-196.

necessariamente o único método de delimitação”⁹⁶. Enfim, em seu texto ponderou a Holanda que em muitas situações o próprio princípio da equidistância poderia resultar em uma delimitação equitativa⁹⁷.

4. “Delimitação equitativa”: elementos

Em matéria de determinação de limites laterais marítimos, fica claro, do acima exposto, que a regra combinando a equidistância e as circunstâncias especiais tem por objetivo produzir delimitações equitativas. É nesse sentido que apontam, *e.g.*, a jurisprudência internacional a respeito, além dos dispositivos convencionais pertinentes (artigo 6° da Convenção de 1958, artigos 74 e 83 do texto de negociação – revisto, de 1980 – da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar). O próximo passo seria, então, tentar esclarecer em que consistiria uma “delimitação equitativa”.

Para tanto, necessário se torna novamente percorrer as indicações fornecidas pela Corte Internacional de Justiça no caso da plataforma continental do Mar do Norte (1969). Ao discorrer sobre os critérios da delimitação equitativa, a Corte apressou-se em advertir, em tom categórico, que equidade não implicava igualdade:

Equity does not necessarily imply equality. There can never be question of completely refashioning nature, and equity does not require that a State without access to the sea should be allotted an area of continental shelf, any more

96 Cf. *ibid.*, p. 205.

97 Cf. *ibid.*, p. 190-191. Para as diversas fórmulas de redação do dispositivo sobre questões de delimitação entre Estados propostas no seio da II Comissão da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, cf. ONU, “Working Paper of the Second Committee: Main Trends”. In: *ibid.*, parte 3, p. 119-120. Para uma útil e atualizada coletânea de textos de convenções sobre direito do mar, cf. J.-P. Quéneudec, *Conventions maritimes internationales*, Paris: Pédone, 1979, p. 3-795.

*than there could be a question of rendering the situation of a State with an extensive coastline similar to that of a State with a restricted coastline*⁹⁸.

Tal advertência cedo repercutiu na doutrina⁹⁹. A equidade não visa, pois, remediar desigualdades naturais; em se tratando de delimitação da plataforma continental entre países limítrofes, ela diz respeito principalmente à noção de “prolongamento natural” do território terrestre, e apenas secundariamente à noção de divisão¹⁰⁰. Assim, por exemplo, o comprimento da costa serviria de indicador da direção (no sentido do alto-mar) do prolongamento do território terrestre, estabelecendo-se uma “relação razoável” (proporcionalidade) entre a dimensão ou extensão da plataforma continental e o comprimento da costa¹⁰¹.

Da decisão da Corte se podem depreender duas ideias básicas orientando toda a questão dos limites laterais da plataforma continental: “Primeiro, as linhas limítrofes têm que (sic) ser delimitadas de acordo com ‘princípios equitativos’. Segundo, a determinação dessas fronteiras deve resultar na atribuição a cada Estado das áreas submarinas que constituam o ‘prolongamento natural’ de seu território terrestre”¹⁰². No entanto, tais princípios deixam em aberto a questão dos métodos para se traçar as linhas limítrofes, que se encontram circundados de algumas incertezas.

98 ICJ Reports (1969), p. 49-50.

99 J. Andrassy, *op. cit. supra*, nota (50), p. 98-99; J. Lang, *op. cit. supra*, nota (13), p. 136-137; E. Zoller, *op. cit. supra*, nota (13), p. 383; E.D. Brown, *op. cit. supra*, nota (17), p. 45-46.

100 J. Lang, *op. cit. supra*, nota (13), p.126-150.

101 *Ibid.*, p. 142.

102 Etjenne Grisel, *op. cit. supra*, nota (42), p. 589.

Assim, além do princípio da equidistância, há o método da linha perpendicular à costa: mas esta pode ser perpendicular tanto à costa “no ponto em que o limite terrestre encontra o mar” quanto à “direção geral da costa” (esta, por vezes de difícil determinação). Outro método é o da extensão das linhas da fronteira terrestre para obter a lateral marítima: mas aqui, novamente, pode-se levar em conta tanto a linha fronteira “no ponto em que alcança o mar” quanto a “linha fronteira geral” separando os dois Estados em questão. Persistem, desse modo, na ausência de acordo, as dúvidas e imprecisões quanto a critérios gerais¹⁰³.

O Tribunal Arbitral Franco-Britânico, em sua sentença de 30 de junho de 1977 no caso da delimitação da plataforma continental entre França e Reino Unido, tentou fornecer maiores precisões

103 *Ibid.*, p. 586-587 e 589. Já se observou que, no estabelecimento de limites entre Estados cujas costas são adjacentes ou se defrontam, diretriz fundamental é a de visar uma delimitação equitativa, evitando assim disputas decorrentes da “insistência de um ou ambos os Estados em um método de delimitação que não respeite os interesses do outro”; M. S. McDougal e W.T. Burke, *The Public Order of the Oceans - A Contemporary International Law of the Sea*, New Haven / London: Yale University Press, 1962, p. 428. Quanto aos métodos de traçado das linhas limítrofes, Shalowitz faz referência ao da extensão da fronteira terrestre (quando o litoral é relativamente reto) e ao do princípio da equidade ou linha mediana (excetuados título histórico e circunstâncias especiais). A. L. Shalowitz, *Shore and Sea Boundaries*, vol. I, Washington, U.S. Dept. of Commerce / U.S. Govt.: Printing Office, 1962, p. 230-232, e cf. p. 234-235. Marotta Rangel menciona cinco soluções, a saber: 1) prolongamento da fronteira terrestre; 2) linha perpendicular à costa no ponto em que a fronteira terrestre atinge o mar; 3) linha perpendicular à direção geral da costa; 4) paralelo geográfico “que passa pelo ponto em que a linha terrestre atinge a costa”; 5) princípio da equidistância (excetuados título histórico e circunstâncias especiais). V. Marotta Rangel, *Natureza Jurídica e Delimitação do Mar Territorial*, 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 124-126. Sobre os métodos de traçado de linhas de base e linhas limítrofes, cf. ainda a útil publicação The Hydrographic Society, *Maritime Limits and Baselines: A Guide to their Delineation*, Special Publ. n° 2, London, p. 1-41. Quanto à prática arbitral a respeito, além dos casos recentes examinados no presente estudo, há também que se mencionar o caso *Crisbadarna*, em que o Tribunal Arbitral, tendo de estabelecer o limite marítimo entre a Noruega e a Suécia (em 1909), a partir do limite terrestre (fixado em 1661) até o limite externo das águas territoriais, manteve em princípio uma linha “perpendicular à direção geral da costa”; o Tribunal tomou a direção geral da costa como “base a partir da qual deveria ser traçada a linha divisória perpendicular”. Comenta Waldock que, no entanto, o Tribunal “adotou a linha perpendicular à direção geral da costa como a linha divisória apenas por se pensar estar ela mais de acordo com ideias do século XVII do que com princípios modernos da linha mediana ou do talvegue”. C. H. M. Waldock, “The Anglo-Norwegian Fisheries Case”, 28 *British Year Book of International Law* (1951), p. 151.

para a “delimitação equitativa”, explicando de início a função do critério da proporcionalidade:

II – A delimitação equitativa da plataforma continental não é uma operação de divisão e atribuição da plataforma entre s Estados que tocam tal plataforma. [...] Não se trata jamais de refazer inteiramente a natureza, por exemplo, igualando a situação de um Estado cujas costas são extensas com a de um Estado cujas costas são reduzidas; trata-se antes de remediar a desproporção e os efeitos não equitativos devidos a configurações ou características geográficas particulares em situações em que, na ausência dessas particularidades, os dados geográficos conduziriam a uma delimitação atribuindo a cada Estado extensões de plataforma continental mais ou menos comparáveis¹⁰⁴.

Por conseguinte, na visão do Tribunal Arbitral, para se obter uma delimitação equitativa, há que se ater à *situação geográfica* específica do caso concreto: “é a situação geográfica que dita o método de delimitação aplicável” (§ 87 da sentença), são as circunstâncias geográficas que determinam a escolha dos métodos (equidistância ou outro) para o traçado da linha divisória¹⁰⁵. Nessa

104 *Cit. in E. Zoller, op. cit. supra*, nota (13), p. 383. Assim, o critério da proporcionalidade diz respeito a certas situações geográficas (podendo as considerações de equidade também ter em vista os interesses dos Estados na navegação, defesa e segurança na região a ser delimitada); J.-P. Quéneudec, “L’affaire de la délimitation du plateau continental...”, *op. cit. supra*, nota (7), p. 75-77.

105 Francis Rigaldies, L’affaire de la délimitation du plateau continental entre la republique française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, 106 *Journal du droit international* (Clunet) (1979), p. 519-520; E. Zoller, *op. cit. supra*, nota (13), p. 380 e 382; no caso, a França invocara justamente as regras da “proporcionalidade” e da “avaliação razoável dos efeitos dos acidentes naturais” (*ibid.*, 383). Para um breve estudo de aspectos distintos do caso, de interesse e relevância para o direito dos tratados, cf. A. E. Boyle, “The Law of Treaties and the Anglo-French Continental Shelf Arbitration”, 29 *International and Comparative Law Quarterly* (1980) p. 498-508.

linha de raciocínio, o Tribunal não deixou margem a dúvidas que o critério para a delimitação é um critério antes geográfico do que político.

A esse respeito, vale recapitular uma passagem do laudo arbitral de 1977 das mais elucidativas. No caso, a França invocou *inter alia* o “princípio da igualdade dos Estados” em apoio a suas pretensões. Sobre esse ponto, o Tribunal Arbitral foi do parecer de que

a doutrina da igualdade dos Estados invocada pela França com vistas a justificar uma redução da plataforma continental das ilhas anglo-normandas não podia ser encarada como uma consideração de equidade permitindo tal redução. Com efeito – prosseguiu o Tribunal –, “a doutrina da igualdade dos Estados, aplicada de uma maneira geral à delimitação das plataformas continentais, teria consequências consideráveis sobre a divisão das plataformas continentais entre os Estados do mundo, consequências estas que têm sido rejeitadas pela maioria dos Estados e que ocasionariam, em grande escala, uma remodelagem da geografia que foi excluída nos casos da Plataforma Continental do Mar do Norte” (§ 195). E, pois, antes “nas circunstâncias próprias ao presente caso e na igualdade particular dos dois Estados, do ponto de vista de sua relação geográfica com a plataforma continental da Mancha, que se deve procurar eventuais considerações de equidade” (§ 195)¹⁰⁶.

106 Cit. in L. Caflisch, *op. cit. supra*, nota (4), p. 107.

Assim, mesmo a “igualdade dos Estados” invocada pela França “deve ser apreciada à luz das circunstâncias geográficas específicas das zonas a delimitar” e “não deve” necessariamente “conduzir a uma alocação de zonas marítimas iguais entre Estados iguais”¹⁰⁷. Em suma, uma delimitação equitativa há que levar em conta a situação geográfica do caso concreto, e mesmo o princípio da “igualdade dos Estados” só pode ser levado em conta, no contexto da delimitação, à luz da situação geográfica específica das zonas em questão.

Na doutrina, encontram-se algumas poucas indicações do que poderia concorrer à fixação equitativa dos limites marítimos. Na interpretação de Hjertsonsson, o *standard* para uma delimitação equitativa fornecido pela decisão da Corte da Haia no caso das *Zonas de Pesca* (1951) foi a “direção geral da costa”, e o *standard* que se depreendeu do caso da plataforma continental do Mar do Norte (1969) foi o de que “a equidade não significa igualdade” (levando-se em conta as particularidades geográficas e geológicas e os interesses econômicos legítimos dos Estados)¹⁰⁸.

Na análise de Blecher, o próprio princípio da *equidistância* pode ser tido – por que não? – como um princípio basicamente equitativo. A este se acrescentaria outro elemento, a saber, a *proporcionalidade*, no sentido da “relação entre os comprimentos dos litorais dos Estados e as áreas de plataforma continental atribuíveis a tais Estados”; equidistância e proporcionalidade

107 *Ibid.*, p. 108. Ponderou ainda o Tribunal Arbitral que mesmo o conceito de “prolongamento natural” (do território do Estado costeiro), “tendo um caráter relativo, está subordinado à necessidade de se proceder a uma delimitação equitativa”; *ibid.*, p.107.

108 K. Hjertsonsson, *The New Law of the Sea - Influence of the Latin American States on Recent Developments of the Law of the Sea*, Leiden / Stockholm, Sijthoff / Norstedts, 1973, p. 163 e 167.

seriam, assim, os dois elementos fundamentais a ser seguidos para se alcançar uma delimitação equitativa¹⁰⁹. Exemplifica o autor com o método ou procedimento seguido pelo Tribunal Arbitral no caso da delimitação da plataforma continental entre França e Reino Unido (1977). Primeiro, traça-se a linha da equidistância para após considerar se o resultado é equitativo ou não¹¹⁰; com efeito, no caso em questão, o Tribunal não rejeitou totalmente o princípio da equidistância, mas de certo modo “modificou-o” – *half-effect method* – consoante, na justificativa do Tribunal, as normas jurídicas regendo a plataforma continental e uma considerável prática dos Estados em matéria de delimitação¹¹¹. No tocante à proporcionalidade, voltou o Tribunal a insistir que não se trata de refazer a geografia, dado que equidade não implica igualdade: a equidade não requer que as “costas, cuja relação à plataforma continental não seja igual, sejam tratadas como se tivessem efeitos completamente iguais” (§ 249 do laudo arbitral)¹¹².

5. A noção de “direção geral da costa”

Foi no caso Zonas de Pesca (1951), opondo o Reino Unido à Noruega, que a Corte Internacional de Justiça teve ocasião de

109 M.D. Blecher, *Equitable Delimitation of Continental Shelf*, 73 *American Journal of International Law* (1979) pp. 73, 77 e 84-85.

110 A esse propósito, cabe relembrar um exemplo tirado da prática dos Estados: para a conclusão de seu acordo de 1968 de delimitação de áreas marítimas (costas opostas), Arábia Saudita e Irã partiram, como base geral dos entendimentos, do conceito de linha mediana (equidistante), mas no traçado do limite alcançaram uma solução equitativa, levando em conta a presença de ilhas e recursos minerais (modificando assim a equidistância geográfica). Richard Young, *Equitable Solutions for Offshore Boundaries: the 1968 Saudi Arabia -Iran Agreement*, 64 *American Journal of International Law* (1970) pp. 152-157.

111 M. D. Blecher, *op. cit. supra*, nota (109), p. 71 e 81-22.

112 *Cit. in ibid.*, p. 81.

precisar a noção de “direção geral da costa”, por vezes invocada ou aplicada no processo de fixação dos limites marítimos. No caso, argumentava o Reino Unido que a linha de base deveria ser a de baixa-mar, seguindo todas as sinuosidades do litoral, ao passo que a Noruega defendia uma exceção ao sistema de linha de baixa-mar (ditada por condições históricas, geográficas e econômicas de seu litoral). A decisão da Corte, admitindo o traçado de linha reta em circunstâncias especiais, favoreceu a Noruega, e repercutiu na Convenção de Genebra sobre Mar Territorial e Zona Contígua (artigo 4º), cujos preceitos “se incorporaram, desde então, pacificamente ao direito internacional e sobre eles não questiona a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ora em processo de tramitação”¹¹³.

Um dos aspectos da sentença da Corte de 1951 é de particular interesse e relevância aos nossos propósitos presentes. Ao discorrer sobre a noção de “direção geral da costa”, a Corte de início observou que já havia uma prática dos Estados seguindo o método de linhas de base retas¹¹⁴. Considerando a “dependência estreita do mar territorial em relação ao domínio terrestre”, o traçado de linhas de base “não pode afastar-se de modo apreciável da direção geral da costa”¹¹⁵. No caso em questão, a Corte concluiu que o

método de linhas retas, estabelecido no sistema norueguês, impunha-se pela geografia peculiar da costa norueguesa; e

113 V. Marotta Rangel, *op. cit. supra*, nota (6), p. 245-246 e 255.

114 Este consistia em “selecionar pontos apropriados na linha de baixa-mar e traçar linhas retas unindo-os”; *ICJ Reports* (1951) pp. 129-130.

115 *Ibid.*, p. 133; há também que se levar em conta “a relação mais ou menos íntima entre certas áreas marítimas e formações terrestres que as dividem ou circundam” (e.g., o regime das baías). A esses fatores a Corte acrescenta ainda “certos interesses econômicos peculiares a uma região” claramente comprovados por uma longa prática. *Ibid.*, p. 133.

*mesmo antes de surgir a disputa, tal método se consolidara por uma prática constante e suficientemente longa, em face da qual a atitude dos governos testemunha que estes não a consideraram como contrária ao direito internacional*¹¹⁶.

Enquanto a Noruega mantinha que as linhas de base devem “respeitar a direção geral da costa”, o Reino Unido alegava que “certas linhas não seguem suficientemente a direção geral da costa” ou “não respeitam as relações naturais que existem entre certas áreas marítimas e as formações terrestres separando-as ou circundando-as”, razão por que “o traçado nessas condições seria contrário aos princípios que regem a delimitação do domínio marítimo”¹¹⁷. A Corte, ao fornecer reconhecimento judicial do traçado da linha de base de acordo com a direção geral da costa, ponderou significativamente que por mais justificada que seja a regra em questão,

*it is devoid of any mathematical precision. In order properly to apply the rule, regard must be had for the relation between the deviation complained of and what, according to the terms of the rule, must be regarded as the general direction of the coast. Therefore, one cannot confine oneself to examining one sector of the coast alone, except in a case of manifest abuse; nor can one rely on the impression that may be gathered from a large scale chart of this sector alone*¹¹⁸.

Em outra passagem de sua decisão, indicou a Corte que o método do traçado de linhas de base retas, de modo a seguir a

116 *Ibid.*, p. 139.

117 *Ibid.*, p. 140-141.

118 No entender da Corte, no caso em questão “a divergência entre a linha de base e as formações terrestres não é tal que desfigure a direção geral da costa norueguesa”. *Ibid.*, p. 141-142, e cf. p. 143.

“direção geral da costa”, consistia em “selecting appropriate points on the low-water mark and drawing straight lines between them. This has been done, , not only in the case of well-defined bays, but also in the case of minor curvatures of the coast line where it was solely a question of giving a simpler form to the belt of territorial waters”¹¹⁹.

Anos depois, no caso Plataforma Continental do Mar do Norte (República Federal da Alemanha *versus* Dinamarca e Holanda, 1969), a Corte Internacional de Justiça destacou, como um dos fatores a serem levados em conta em negociações conducentes à delimitação da plataforma continental,

*o elemento de um grau razoável de proporcionalidade, que uma delimitação efetuada de acordo com princípios equitativos deve causar entre a extensão das áreas de plataforma continental pertencentes ao Estado costeiro e o comprimento de seu litoral medido na direção geral da costa, para tal fim levando em conta os efeitos, atuais ou eventuais, de quaisquer outras delimitações da plataforma continental entre Estados adjacentes na mesma região*¹²⁰.

Posteriormente, na arbitragem franco-britânica sobre a delimitação da plataforma continental (1977), um dos argumentos invocados pela França para os propósitos de uma delimitação equitativa foi a favor do traçado de “linhas expressando a direção geral” das costas (opostas) dos dois Estados litigantes (na região do Canal). Para a região do Atlântico, manteve a França – discrepando

119 *Ibid.*, p. 129.

120 *ICJ Reports* (1969), p. 54.

do argumento do Reino Unido – que o conceito de direção geral da costa deveria aplicar-se em conexão com o princípio geral da “proporcionalidade”¹²¹.

Enfim, cabe ressaltar que a norma segundo a qual o traçado das linhas de base (para medir a extensão do mar territorial) “não deve afastar-se de maneira apreciável da direção geral da costa” encontra-se consagrada tanto na Convenção de Genebra de 1958 sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua – artigo 4º (2) – quanto no Texto Informal Composto de Negociação/Revisão 2 de (1980)¹²² – artigo 7º (3) – da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar.

6. Ponderações sobre o regime da plataforma continental

6.1. Evolução do conceito e suas implicações para a delimitação

No processo de negociação ou determinação dos limites laterais marítimos, um fator que não pode ser esquecido é a evolução do conceito de plataforma continental¹²³, dadas suas implicações para a delimitação. Não se pode tampouco dissociar a

121 Para a França, a proporcionalidade requeria que “os comprimentos das duas costas no Canal a serem levados em conta para o propósito de fixar o limite na região do Atlântico deveriam ser ‘comparáveis’ aos comprimentos do prolongamento de suas direções gerais no Atlântico”. M. D. Blecher, *op. cit. supra*, nota (109), p. 68, 72 e 75-76.

122 ONU, doc. NCONF.62/WP.10/Rev. 3, de 1980, *cit. supra*, nota (52).

123 Sobre a evolução da definição da plataforma continental, cf., em geral, e.g.: Georges Scelle, *Plateau continental et droit international*, Paris, Pédone, 1955, pp. lss.; G. Kojanec, *Le regime international de l'exploitation des ressources du lit de la mer et du sous-sol des regions sous-marines*, 13 *Comunicazioni e Studi* -Milano (1969), p. 165-204; Celso de Albuquerque Mello, *Plataforma Continental - Principais Aspectos*, Rio de Janeiro / São Paulo: Freitas Bastos, 1965, p. 9-148; F. Orrego Vicuf1a, *Los Fondos Marinos y Océánicos: Jurisdicción Nacional y Régimen Internacional*, Santiago: A. Bello, 1976, p. 65-180.

questão dos limites da plataforma continental da dos limites do mar territorial¹²⁴. As dificuldades remontam à própria proclamação de Truman, de 1945, tida como o ponto de partida de reivindicações sobre a plataforma continental, que deixou de especificar o limite externo desta última; na época, não havia regras precisas para a delimitação das laterais marítimas, o conceito de “*natural appurtenance*” não era tido como essencial à questão da delimitação lateral, e coletâneas da prática dos Estados ao início da década de 1950 revelavam que os Estados não haviam escolhido fórmulas precisas para delimitação com os vizinhos (a não ser referência a “princípios equitativos”)¹²⁵.

Virtualmente todas as reivindicações se baseavam no argumento de que “desde que a plataforma continental é meramente uma continuação da massa terrestre, é apenas natural que os Estados costeiros controlando a massa terrestre também controlem sua extensão”¹²⁶. O princípio básico de atribuição de direitos exclusivos ao Estado costeiro sobre a plataforma continental foi aos poucos se firmando, ainda que não fortalecido por regras que fossem igualmente firmes no tocante ao estabelecimento de limites territoriais e funcionais dos direitos costeiros exclusivos; com efeito, a prática dos Estados no período, de 1945 (proclamação de Truman) a 1958 (Conferência de Genebra sobre Direito do Mar), revela que, se houve inúmeras reivindicações de controle sobre a plataforma continental, nem sempre eram estas uniformes

124 E. D. Brown, *op. cit. supra*, nota (17), p. 36.

125 *Ibid.*, pp. 17-18, 48-49 e 51.

126 J. Andrassy, *op. cit. supra*, nota (50), p. 51.

e consistentes¹²⁷. Mesmo assim, na advertência de um analista da questão, “it is somewhere within this amorphous mass of State acts and their consequences that the political discretion of governments is being narrowed down and forced into specific patterns of legally ordered behavior – patterns, that is, also definable as customary roles of international law”¹²⁸.

Já em 1951, quando examinava a matéria, a Comissão de Direito Internacional da ONU pressentia que o limite de 200 metros (de profundidade de águas sobrejacentes, a que iria se referir o artigo I da Convenção de Genebra de 1958 sobre Plataforma Continental) seria suficiente para as necessidades práticas daquela época, mas mostrar-se-ia instável à luz de prováveis novos desenvolvimentos técnicos¹²⁹. Mesmo durante a Conferência de Genebra de 1958, a maioria das Delegações não se preocupou em estudar detalhadamente o problema do limite da profundidade¹³⁰.

Em geral, os debates do Comitê IV (Plataforma Continental) da Conferência de Genebra de 1958, de que participaram 55 Delegações, revelaram considerável divergência de pontos de vista sobre o tema da plataforma continental, concentrando-se mais na tarefa de negociação de um regime convencional da plataforma continental; jamais demonstraram convicção em um princípio básico preexistente regendo a matéria, caracterizando-se os debates a respeito por “generalidades e imprecisões de

127 Zdenek J. Slouka, *International Custom and the Continental Shelf*, The Hague, M. Nijhoff, 1968, p. 120-121.

128 *Ibid.*, p. 121.

129 E. D. Brown, *op. cit. supra*, nota (17), p. 4, e cf. p. 54.

130 Z. J. Slouka, *op. cit. supra*, nota (127), p. 101.

linguagem e pensamento”. Foram os debates tão inconclusivos quanto à discussão doutrinária da matéria na década de 1950, que e dificilmente serviriam como evidência de prática dos Estados “instrumental na criação de regras costumeiras”. Além disso, os artigos da Convenção adotada em Genebra nem sempre facilitaram a interpretação, por não serem suficientemente detalhados¹³¹.

Ademais, persistia a controvérsia doutrinária entre os autores que consideravam o conceito de plataforma continental como integrante do direito internacional consuetudinário (*Lauterpacht, Yepes*), os que se opunham a esta tese (*Scelle, International Law Association*) e os que consideravam a doutrina da plataforma continental *in statu nascendi* (Hudson, Mouton, Andrassy, François)¹³². A consagração dos princípios e normas relativos à plataforma continental veio a ocorrer justamente com a conclusão da Convenção de Genebra de 1958¹³³, que, no entanto, deixaria escapar dúvidas e imprecisões, conforme já indicado. Entre elas, por exemplo, nem os trabalhos preparatórios da Comissão de Direito Internacional nem a própria Conferência de Genebra de 1958 lograram fornecer uma resposta à questão do limite externo da plataforma continental; tampouco a Convenção de Genebra de 1958 sobre Mar Territorial resolveu a questão do limite externo do mar territorial¹³⁴ (deixando assim também incerta a definição, em relação à extensão desse último, do alto-mar).

131 *Ibid.*, p. 91, 96 e 97. O artigo 6º, sobre a delimitação da plataforma continental, foi adotado no Comitê IV da Conferência por 36 votos a zero com 19 abstenções, e no plenário – praticamente sem debate – por 63 votos a zero, com duas abstenções; *ibid.*, p. 111.

132 J. Andrassy, *op. cit. supra*, nota (50), p. 56-62.

133 Cf. *ibid.*, p. 63-65.

134 *Ibid.*, p. 68; F. Thibaut, *op. cit. infra*, nota (140), p. 752 e 754.

A definição de plataforma continental consagrada no artigo 1º da Convenção de 1958 combina três elementos, a saber, o aproveitamento ou exploração dos recursos naturais da região, os 200 metros de profundidade das águas sobrejacentes e o teste da adjacência à costa. Desde a entrada em vigor da Convenção, em 10 de junho de 1964, tem-se procurado reavaliá-la – se não questioná-la – à luz do rápido progresso tecnológico (na exploração dos recursos oceânicos) não previsto quando da elaboração da Convenção¹³⁵.

Infelizmente o julgamento da Corte Internacional de Justiça, de 19 de dezembro de 1978, no caso da plataforma continental do Mar Egeu (Grécia *versus* Turquia), não é muito elucidativo para os propósitos do presente estudo, dado que a Corte se declarou sem competência para examinar a reclamação grega¹³⁶; mesmo assim, teve a Corte ocasião de ponderar que uma disputa relativa à delimitação de uma plataforma continental tendia por sua própria natureza a dizer respeito ao *status* territorial do Estado costeiro (compreendendo seus direitos de exploração da plataforma continental)¹³⁷.

A importância da doutrina da plataforma continental é indubitável, considerando-se o volume de recursos biológicos e

135 Andrassy opõe-se a uma interpretação ampla do teste do aproveitamento ou exploração de recursos, que agravaria as desigualdades em benefício dos países tecnologicamente mais avançados. Dever-se-ia, assim, restringir a interpretação daquele teste, ao mesmo tempo aproximando-se o conceito jurídico do geológico de plataforma continental; cf. J. Andrassy, *op. cit. supra*, nota (50), p. 70-90, e cf. também p. 111-128. Para um debate sobre o limite externo da plataforma continental, cf. L. W. Finlay, *The Outer Limit of the Continental Shelf*, 64 *American Journal of International Law* (1970), p. 42-61; e L. Henkin, *A Reply to Mr. Finlay*, *in ibid.*, p. 62-72.

136 *ICJ Reports* (1978), p. 45.

137 *Ibid.*, p. 33-37, §§ 81-89. Para outro caso, ainda mais recente, de delimitação da plataforma continental, perante a Corte Internacional de Justiça, opondo a Tunísia à Líbia, cf. *ICJ Reports* (1981), p. 5-40.

minerais passíveis de aproveitamento que se encontram naquela zona, e tendo em mente que

*os Estados costeiros industrialmente avançados preferem zonas limitadas de mar territorial, mas liberdade ilimitada para explorar os recursos dos fundos oceânicos, ao passo que os Estados menos desenvolvidos reivindicam jurisdição sobre extensas áreas econômicas a fim de proteger seus recursos pesqueiros ou, em alguns casos, impedir a exploração de minerais do leito do mar que possam competir com seus minerais do território terrestre*¹³⁸.

Parece, pois, irônico que a definição dos limites de espaço oceânico de tamanha importância tenha se revestido de tantas incertezas.

Já se observou, com espírito crítico, que “les tracés imaginaires que sont les frontières maritimes et aériennes sont mouvants comme les vagues et l’air, ils ont souvent changé et continuent de varier périodiquement”¹³⁹. Com efeito, somente de 1946 a 1958 “quinze Estados latino-americanos modificaram suas fronteiras marítimas”, e na década de 1960 “cerca de quarenta Estados ampliaram seu mar territorial”¹⁴⁰. Tem-se, ademais, criticado a própria definição, consagrada na Convenção de 1958, de plataforma continental, como vaga e artificial, senão superada:

138 W. Friedmann, Selden *Redivivus* – Towards a Partition of the Seas?, 65 *American Journal of International Law* (1971), p. 758; assim, já em 1971 previa o autor a probabilidade de que uma “proporção esmagadora tanto de recursos exploráveis da pesca quanto minerais do leito do mar fossem divididos entre várias jurisdições nacionais”.

139 Observação de M. Matte, *cit. in* F. Thibaut, *op. cit. Infra*, nota (140), p. 754.

140 F. Thibaut, *L’Amérique Latine et l’évolution du droit international de la mer*, 75 *Revue générale de droit international public* (1971), p. 756-757. Cf. também K. Hjertsonsson, *op. cit. supra*, nota (108), p. 20-79.

por que, por exemplo, o critério dos 200 metros de profundidade das águas sobrejacentes, se “na maioria dos casos a ruptura da encosta se produz entre os 240 e 400 metros” (o conceito jurídico não se identificando assim com o geológico), e se já há uma década se realizavam explorações experimentais até a profundidade de 900 metros?¹⁴¹

É evidente que o critério do aproveitamento ou exploração dos recursos naturais, também consagrado naquela definição, em muito vem beneficiar os países de alta tecnologia. O que não dizer então dos países mediterrâneos, sem acesso ao mar? Estes só teriam motivos para se opor a uma interpretação expansiva dos limites naturais e jurídicos da plataforma continental¹⁴², No entanto, é justamente no sentido de maior extensão das plataformas continentais, como veremos mais adiante, que se orienta, de modo distinto, a prática internacional contemporânea.

A decisão da Corte Internacional de Justiça no caso da plataforma continental do Mar do Norte (1969) insiste no “caráter físico do prolongamento da massa terrestre”, e, a esse respeito, o teste dos 200 metros de profundidade só poderia ter sido uma solução *ad interim*, que não pretendia confinar em definitivo a jurisdição nacional àquela área, e ser tido como complementar ao teste do aproveitamento de recursos¹⁴³, Considerando-se que “a discussão de limites é em última análise apenas um aspecto da

141 F. Thibaut, *op. cit. supra*, nota (140), p. 754.

142 J. Andrassy, *op. cit. supra*, nota (50), p. 103. Sobre a posição dos países sem acesso ao mar, cf., em geral, e.g., Manuel A. Vieira, Status Jurídico de los Países sin Litoral Marítimo, 134 *Arquivos do Ministério da Justiça* (1975), p. 11-21.

143 R. Y. Jennings, The Limits of Continental Shelf Jurisdiction: Some Possible Implications of the North Sea Case Judgment, 18 *International and Comparative Law Quarterly* (1969), p. 828-829.

identificação do conceito jurídico como um todo”¹⁴⁴, caberia aqui ressaltar uma pertinente crítica do saudoso Wolfgang Friedmann ao julgamento da Corte de 1969.

Para ele, era difícil compreender por que motivo diferenças entre Estados costeiros e Estados sem acesso ao mar, ou entre Estados com costas extensas ou reduzidas, eram “fatos da natureza” a serem aceitos como tais, ao passo que a configuração reta, côncava ou convexa de determinado litoral não era tida como “natural”¹⁴⁵. O conceito de “natural”, tão crucial ao raciocínio da Corte, parece vago e ambíguo: por que uma costa geograficamente acidentada seria menos natural que um litoral reto? Não cabendo aqui generalizações, “qualquer referência a extensões naturais ou desvios não naturais só pode fazer sentido no contexto de um sistema de valores jurídicos”¹⁴⁶. A Corte “aceita a universalidade da doutrina da plataforma continental como uma extensão da soberania territorial”; mas causa espécie não apenas vê-la

tratar esta nova extensão da soberania nacional como um tipo de princípio de direito natural como também vê-la ir ainda mais além e encarar a proporcionalidade entre a área da plataforma continental e o tamanho do Estado costeiro a que ela pertence como uma correção evidente de formações “não naturais” de litorais. Hugo Grotius, que, em sua famosa controvérsia com John Selden, defendeu a liberdade dos mares como um princípio de direito natural, poderia bem ter

144 *Ibid.*, p. 821.

145 Wolfgang Friedmann, *The North Sea Continental Shelf Cases – A Critique*, 64 *American Journal of International Law* (1970), p. 239.

146 *Ibid.*, p. 237.

condenado o princípio da plataforma continental como uma derrogação “não natural” da liberdade dos mares. O conceito de plataforma continental foi por muitas décadas conhecido de geógrafos antes de ser introduzido no direito internacional. [...] O que aqui se argumenta é que nem os princípios nem as modalidades da doutrina da plataforma continental podem ser julgados por quaisquer critérios de “natureza” ou direito natural. São eles o produto de determinada fase das relações internacionais e da tecnologia (grifo do autor), que, de acordo com a filosofia de cada um das relações internacionais, se pode acolher ou deplorar¹⁴⁷.

Com efeito, a aplicação do teste do aproveitamento dos recursos naturais (*supra*), em face dos extraordinários progressos recentes das técnicas de extração submarina, possibilitaria, na ausência de novos critérios, tamanha ampliação das plataformas continentais, de modo a cobrir a totalidade dos fundos marinhos e de seus recursos para repartição entre os Estados costeiros; assim, no entender de alguns, torna-se urgente a substituição do critério do aproveitamento de recursos por critérios outros capazes de produzir um limite exterior estável¹⁴⁸. Ora, hoje, ao início da década de 1980, sabe-se que um dos propósitos do patrocínio das *zonas econômicas exclusivas* (de extensão uniforme) na corrente III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, ademais de precisar os limites da jurisdição nacional (além dos quais estaria a zona internacional dos fundos marinhos como “patrimônio comum da humanidade”), é precisamente o de “corrigir a desigualdade

147 *Ibid.*, p. 237.

148 L. Caflisch, *op. cit. supra*, nota (4), p. 87.

resultante do regime da plataforma continental de 1958 para os Estados que não dispõem de uma vasta plataforma submarina ao longo de suas costas”¹⁴⁹.

Naturalmente a delimitação da plataforma continental não coincidiria com a da zona econômica exclusiva, mesmo porque são distintos os direitos reservados aos Estados costeiros em uma e outra: os direitos sobre os recursos da plataforma continental são de caráter exclusivo ao passo que os direitos na zona econômica compreendem as utilizações econômicas desta última¹⁵⁰; enquanto o limite externo da nova zona econômica seria uniformemente fixado em 200 milhas, admite-se no momento que o regime da plataforma continental poderia em alguns casos estender-se até a borda externa da margem continental (compreendendo a plataforma continental e o talude), até a distância de 350 milhas¹⁵¹.

Desse modo, a evolução da doutrina da plataforma continental, assim como já ocorre com o regime das águas territoriais, revela uma clara tendência de expansão da jurisdição dos Estados costeiros¹⁵². Assim, os trabalhos, até o presente, da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar apontam no sentido do reconhecimento da zona econômica exclusiva até as 200 milhas, admitindo ainda a possibilidade de, para os Estados de longa plataforma continental,

149 *Ibid.*, p. 95.

150 *Ibid.*, p. 109 e 97.

151 Não podendo tampouco ultrapassar 100 milhas medidas a partir da isóbata de 2.500 metros. Isso quando a margem ultrapassa as 200 milhas. Quando for inferior às 200 milhas, “a plataforma continental, no sentido jurídico do termo, se estende até aquela distância”. *Ibid.*, p. 99 e 101.

152 Nesse sentido, e.g., Government of Iceland, *The Evolving Limit of Coastal Jurisdiction*, Reykjavik, Prentsmiðjan Ed., 1974, p. 7-128. Cf. também W. Conrad Extavour, *The Exclusive Economic Zone*, Geneve, I. U. H. E. I., 1979, p. 127-142; D. Momtaz, *L'évolution du droit de la mer de la Conférence de Geneve de 1958 à celle de 1975, Droit de la Mer* (vários autores), Paris, Pédone, 1977, p. 66-78.

estendê-la – segundo determinados critérios – até o limite externo de 350 milhas¹⁵³. Essas novas dimensões do conceito de plataforma continental constituem fator de grande importância a ser levado em conta na determinação de limites laterais marítimos, uma vez que mesmo pequenas variações angulares acarretarão diferenças razoáveis ao se projetarem na área da plataforma continental.

6.2. Zona econômica exclusiva e plataforma continental

A evolução (*supra*) e redefinição da plataforma continental já eram de se esperar, uma vez que a definição da Convenção de 1958 certamente não reflete a tecnologia do início da década de 1980. No entanto, já se observou que qualquer redefinição de plataforma deve estar inextricavelmente ligada à do mar territorial e da zona econômica exclusiva¹⁵⁴. Ora, “a principal dificuldade relativa aos atuais regimes do mar envolve a questão de qual deve ser a inter-relação entre a zona econômica e a doutrina da plataforma continental”¹⁵⁵, além das dificuldades relativas às delimitações tanto da zona econômica quanto da plataforma continental entre Estados adjacentes¹⁵⁶. Ademais, a simples coexistência ou aplicação

153 A plataforma estaria naturalmente contida na margem continental (parte submersa que se estende da região costeira ao início da região abissal).

154 David L. Ganz, *The United Nations and the Law of the Sea*, 26 *International and Comparative Quarterly* (1977), p. 21.

155 J. C. Phillips, *The Exclusive Economic Zone as a Concept in International Law*, 26 *International and Comparative Law Quarterly* (1977), p. 613.

156 Cf. *ibid.*, p. 615-616. Escrevendo em 1977, advertia o autor que “*the economic zone concept will only be acceptable to those countries with large continental margins, if the existing concept of the continental shelf is retained, albeit with the modification that a revenue-sharing system operates in situations where the continental shelf extends seawards for 200 miles*”; *ibid.*, p. 614. Sobre a matéria em geral, cf. também: Geoffrey Marston, *The Development of the Law of the Sea with Special Reference to the Exclusive Economic Zone*, 3 *Ulfjótur* (Reykjavík) (1974), p. 297-307; F. Orrego Vicuña, *op. cit. supra*, nota (123), p. 302-339.

simultânea, no interior da área das 200 milhas, dos dois regimes da plataforma continental e da zona econômica exclusiva pode gerar problemas de delimitação.¹⁵⁷

A matéria tem naturalmente sido objeto de atenção nos trabalhos em curso na III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar. Em relatório de 1976, o *Chairman* da Segunda Comissão da Conferência (Andrés Aguilar) revelou que os debates acerca da delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental entre Estados de costas adjacentes ou opostas favoreciam incluir a questão em um único artigo no Texto de Negociação (artigo 62, *infra*) e expressou reservas quanto à consagração da linha equidistante ou mediana em uma desejável e necessária solução provisória¹⁵⁸. Com efeito, o Texto de Negociação (de 1976) dispõe, em seu artigo 62, sobre a delimitação da zona econômica exclusiva entre Estados com costas adjacentes ou opostas.

Estatui o parágrafo I daquele dispositivo que “a delimitação da zona econômica exclusiva entre Estados com costas adjacentes ou opostas efetuar-se-á por meio de acordo consoante princípios equitativos, empregando, quando apropriado, a linha mediana ou equidistante, e levando em conta todas as circunstâncias relevantes”. Acrescenta o parágrafo 5º do mesmo dispositivo que

157 Por exemplo, aplica-se a linha mediana ou equidistante para a delimitação das águas sobrejacentes da zona econômica exclusiva, enquanto a plataforma continental de um dos Estados costeiros se estende além daquela linha em virtude de seu prolongamento natural. W. Conrad Extavour, *The Exclusive Economic Zone*, Geneve: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1979, p. 223-228, e cf. p. 95-97.

158 ONU, documento NCONF.62/WP8/Rev. I/Parte II, in: ONU, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea - Official Records*, vol. V: Summary Records of Meetings – Documents, 1976, p. 153, § 12.

“quando houver um acordo em vigor entre os Estados interessados, as questões relativas à delimitação da zona econômica exclusiva serão determinadas em conformidade com os dispositivos daquele acordo”. E esclarece o parágrafo 4º do mesmo artigo 62 que “para os propósitos da presente Convenção, ‘linha mediana ou equidistante’ significa a linha cujos pontos sejam todos equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base a partir das quais é medida a largura do mar territorial de cada Estado”¹⁵⁹. Tais indicações foram incorporadas, com pequenas alterações (como, *e.g.*, uma referência a delimitação conforme o direito internacional), no artigo 74 da versão revista, de 1980, do Texto Informal Composto de Negociação, da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar.

O artigo 74 (parágrafos de 1 a 4) consagra, para a delimitação da zona econômica exclusiva entre Estados com costas opostas ou adjacentes, o acordo entre os Estados interessados, tendo em vista princípios equitativos e empregando, quando apropriado, a linha mediana ou equidistante (cuja definição, no entanto, não mais é reproduzida)¹⁶⁰. As mesmas indicações encontradas no artigo 74 são reproduzidas no artigo 83 (parágrafos de 1 a 4) sobre delimitação da plataforma continental entre Estados com costas opostas ou adjacentes (versão revista, de 1980, do Texto Informal Composto de Negociação)¹⁶¹.

159 Texto do artigo 62. In ONU, *Third U.N. Conference...*, vol. V, *cit. supra*, nota (158), p. 164 (tradução nossa). O artigo 71 reproduz as mesmas disposições para a delimitação da plataforma continental entre Estados com costas adjacentes ou opostas; cf. *ibid.*, p. 165.

160 Texto in: ONU, doc. NCONF.62/WP.10/Rev. 3, de 27 de agosto de 1980, *Projet de Convention sur le Droit de la Mer*, p. 1-179.

161 Texto in *ibid.*, *Projet de Convention...*, p. 1-179.

7. Observações finais

No atual estágio de evolução do Direito do Mar, é de fundamental importância, em matéria de delimitação de espaços marítimos em geral e dos limites laterais marítimos em particular, a prática dos Estados no plano *bilateral*, particularmente na atual pendência de uma possível convenção multilateral sobre a matéria, ora em negociação – em etapa avançada – na III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar (1974-1981); o próprio projeto de Convenção sobre o Direito do Mar da III Conferência (1980) reserva claramente, como vimos, um lugar de destaque a acordos sobre a matéria, celebrados entre os Estados interessados, conforme o direito internacional (*supra*). Assim, é sobretudo da prática dos Estados¹⁶², em suas manifestações diversas, que se podem extrair indicações das mais significativas para o exame da questão da fixação dos limites laterais marítimos. De qualquer modo, a delimitação é efetuada sob a égide do direito internacional, razão por que sua validade se estabelece também em relação a Estados outros, além dos contratantes.

As teses básicas da equidistância e das circunstâncias especiais têm marcado sua presença na jurisprudência internacional, na doutrina e na prática dos Estados sobre a matéria, levando mesmo a uma polarização entre ambas nos debates correntes da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar em matéria de delimitação de espaços marítimos. A preocupação com uma

162 Cf. *e.g.*, *inter alia*, a coletânea: United Nations Legislative Series/Série Législative des Nations Unies, *National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea/Législation nationale et traités concernant le droit de la mer*, ONU, doc. ST/LEG/SER.B/16, N.Y., 1974, p. 3-604.

“delimitação equitativa” (que *não* equivale a igualdade) tem levado a uma diversidade de critérios ou métodos propostos para o traçado de linhas de base e linhas limítrofes, examinados *supra*. Outros elementos básicos no processo de delimitação são a noção de “direção geral da costa” (em relação ao traçado de linhas de base retas), a evolução e novas dimensões do conceito de plataforma continental (a ser levado em conta na fixação dos limites laterais marítimos, dado que mesmo pequenas variações angulares virão acarretar diferenças razoáveis projetadas na área da plataforma continental), os limites externos hoje variáveis do mar territorial e o conceito emergente de zona econômica exclusiva.

Da rica prática de tratados bilaterais sobre a matéria, poderíamos destacar um aspecto interessante, no tocante às teses da equidistância e da equidade. Quando *ambas* as partes contratantes favorecem em certa época a *equidistância*, têm consagrado expressamente nos tratados que celebram a linha mediana como limite lateral marítimo, desse modo visando fortalecer suas posições coincidentes, como no caso do acordo entre Brasil e Uruguai, de 1975, e o tratado entre Argentina e Uruguai, de 1973 (fixando os limites laterais marítimos entre aqueles países). Já quando *ambas* as partes contratantes são partidárias da *solução de equidade*, consagram-na igualmente no acordo, como no caso do tratado de delimitação marítima entre Venezuela e França, de 1980, em que os dois Estados-Partes inseriram no preâmbulo uma referência expressa aos “princípios equitativos” na delimitação de suas zonas econômicas, visando, assim, reforçar suas posições respectivas de apoio à solução de equidade. Enfim,

quando cada uma das duas partes contratantes favorece uma das duas teses acima, o raciocínio tem sido semelhante: no recente tratado de delimitação marítima entre Brasil e França (ao largo do Departamento da Guiana), assinado em Paris aos 30 de janeiro de 1981¹⁶³, por exemplo, os dois Estados-Partes cuidadosamente se abstiveram de referências expressas, seja à tese da equidistância, seja à da equidade, visando, assim, resguardar suas posições teóricas distintas sobre a questão.

Que Estados partidários de posições teóricas distintas têm, entretanto, logrado concluir acordos sobre a matéria é algo admirável, que reflete não apenas um propósito convergente, como também maturidade e sentido de profissionalismo. Ainda mais fascinante é o fato de que, em toda essa prática recente de acordos *bilaterais* sobre limites laterais marítimos, mantêm-se os Estados naturalmente conscientes de que aqueles instrumentos se baseiam nas normas e princípios do direito internacional aplicáveis à matéria, razão por que, por vezes, consagram (no preâmbulo) uma referência expressa aos trabalhos correntes da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar. Assim se explica o cuidado que têm tido os Estados de resguardar suas posições teóricas, cômicos que se mantêm de que poderão talvez, por sua prática, influenciar nos rumos que poderá vir a seguir esse importante capítulo do direito internacional, hoje em plena evolução. Com isso, voltamos a nossa ponderação inicial de que somos verdadeiramente privilegiados em podermos acompanhar esse fascinante processo histórico

163 *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1981, p. 7; *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 31 de janeiro de 1981, p. 4; *Jornal de Brasília*, Brasília, 31 de janeiro de 1981, p. 12.

de cristalização das normas componentes do Direito do Mar contemporâneo. A importância do estudo da matéria transcende os parâmetros desse significativo capítulo, o do Direito do Mar, revestindo-se de interesse imediato para uma reavaliação das próprias fontes do direito internacional contemporâneo.

APÊNDICE

Dispositivos básicos sobre delimitação

1. Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua (1958)

Artigo 12 (I). Quando as costas de dois Estados se defrontam ou são limítrofes, nenhum destes Estados tem direito, salvo acordo em contrário entre si, de estender seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos são todos equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais é medida a extensão do mar territorial de cada um dos dois Estados. As disposições do presente parágrafo não se aplicam, entretanto, no caso em que, em razão de títulos históricos ou de outras circunstâncias especiais, for necessário delimitar o mar territorial de dois Estados de modo diverso do previsto nestas disposições.

2. Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental (1958)

Artigo 6° (2). No caso em que a mesma plataforma continental é adjacente a territórios de dois Estados limítrofes, a delimitação da plataforma continental é determinada mediante acordo entre esses Estados. Na ausência de acordo, e a não ser que circunstâncias especiais justifiquem uma (sic) outra delimitação, esta se opera pela aplicação do princípio da equidistância dos pontos mais próximos das linhas de base a partir das quais é medida a largura do mar territorial de cada um dos Estados.

3. Texto Informal Composto de Negociação / Revisão 2 (1980), da III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar

Artigo 15. Quando as costas de dois Estados se defrontam ou são limítrofes, nenhum destes Estados tem direito, salvo acordo em contrário entre si, de estender seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos são todos equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais é medida a extensão do mar territorial de cada um dos dois Estados. O dispositivo acima não se aplica, entretanto, no caso em que, em razão de título histórico ou outras circunstâncias especiais, for necessário delimitar os mares territoriais dois Estados de modo diverso do aqui previsto.

Artigos 74 e 83: – 1. A delimitação da zona econômica exclusiva (artigo 74) / plataforma continental (artigo 83) entre Estados cujas costas se defrontam ou são limítrofes é determinada mediante acordo conforme o direito internacional. Tal acordo será em conformidade com princípios equitativos, empregando a linha mediana ou equidistante, onde apropriada, e levando em conta todas as circunstâncias preponderantes na área em questão.

2. Se em um período razoável de tempo não se obtiver um acordo, os Estados interessados deverão recorrer aos procedimentos previstos na Parte XV.

3. Na pendência de um acordo conforme disposto no § I, os Estados interessados, em espírito de compreensão e cooperação, deverão empenhar-se para concluírem acordos (*arrangements*) provisórios de natureza prática e, durante esse período transitório,

não prejudicarem ou impedirem a obtenção de um acordo final. Tais acordos (*arrangements*) são sem prejuízo da delimitação final.

4. No caso em que houver um acordo em vigor entre os Estados interessados, questões relativas à delimitação da zona econômica exclusiva (artigo 74) / plataforma continental (artigo 83) se determinarão em conformidade com os dispositivos daquele acordo.

4. Texto Informal Composto de Negociação/Revisão 1

Artigo 74 (4). Para os propósitos desta Convenção, “linha mediana ou equidistante” significa a linha cujos pontos sejam todos equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base a partir das quais é medida a extensão do mar territorial de cada Estado.¹⁶⁴

164 Embora tenha o autor atuado como Assessor Jurídico da Delegação Brasileira, nas negociações com o Governo Francês conducentes ao Tratado de Delimitação Marítima (1981) que fixou o limite lateral marítimo entre o Brasil e a Guiana Francesa (última fronteira do Brasil), ele ressalta que os conceitos e opiniões contidos no presente estudo são emitidos em sua capacidade puramente pessoal.

A LIBERDADE DO ALTO-MAR – ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS ARTIGOS DE 87 A 90 DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR

Antônio Celso Alves Pereira

João Eduardo de Alves Pereira

1. Introdução

Desde os tempos imemoriais, homens e nações ambicionam dominar os mares, usá-los como teatro de guerra, caminhos para conquistas de toda a ordem e, sobretudo, como fontes de alimento, rotas de comércio e transporte de pessoas. Em consequência dos avanços científicos e tecnológicos dos últimos tempos, os mares fornecem também aos homens energia, seus subsolos, fartos em riquezas minerais, são explorados e, além disso, tornaram-se fecundo campo para a realização de pesquisas científicas que poderão beneficiar a vida no planeta Terra em todos os seus aspectos¹.

1 Ver WINCHESTER, Simon. *Atlântico*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012, p. 237.

No longo processo histórico de desenvolvimento do Direito do Mar, a necessidade de proteção contra a pirataria, as incursões e os saques aos povoamentos costeiros e o estabelecimento de reserva de pesca levaram os Estados, na Idade Média, a reivindicar jurisdição sobre a parcela do mar adjacente às suas costas, dando origem ao que se convencionou denominar *mar territorial*. Assim, entre os documentos históricos que alicerçaram a noção de mar territorial estariam as Decretais do Papa Bonifácio VIII (1294-1303), Livro VI, segundo as quais a escolha de um novo Pontífice deveria ocorrer no local onde falecera o antecessor. Uma glosa atribuída ao canonista Johannes Andreae “dizia que se a morte ocorresse no mar, a eleição deveria ser feita no Estado a que pertencesse o mar. Enfim, o domínio territorial do Estado não era apenas terrestre, mas se prolongava sobre o mar”². Por outro lado, o tema foi objeto da preocupação das cidades marítimas da Itália e dos juristas italianos do século XIV, que sustentavam o direito do Estado de exercer jurisdição até 100 milhas marítimas a partir de suas costas³. Essa era a posição, por exemplo, da República de Veneza.

Na evolução do conceito de mar territorial, não se pode deixar de mencionar a importância da doutrina de Cornelius van Bynkershoek (1673-1743), exposta em sua obra *De Dominio Maris Dissertatio* (1702). Esse jurista holandês, em cuja obra, conforme Nussbaum, “se encontra uma feliz combinação das mais vigorosas e nobres qualidades de uma mentalidade jurídica voltada ao estudo dos problemas do Direito Internacional”, ao analisar o tema da

2 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Alto Mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 4.

3 Ver MATTOS, Adherbal Meira. *O Novo Direito do Mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 9.

liberdade dos mares, não adota a doutrina grociana sobre o mesmo assunto – tema que será discutido adiante –, porém, recorre à análise dos fatos e, com isso, chega aos mesmos resultados apresentados por seu ilustre compatriota⁴. No contexto do presente trabalho, deve ser destacada sua famosa teoria sobre a largura da faixa de mar adjacente à costa, sobre a qual o Estado poderia arguir soberania, fundando-a no princípio segundo o qual o poder do Estado, nessa área, estender-se-ia até o ponto onde a força de suas armas seria efetiva (*potestatem tarrae finiri, ubi finitur armorum vis*). Desse modo, fixava a largura do mar territorial conforme o alcance do tiro de canhão, arma que, à época, atingia alvos situados a três milhas náuticas de distância, aproximadamente. A teoria de Bynkershoek teve aceitação quase universal e, gradualmente, ingressou no direito internacional. Os Estados Unidos, pelo Tratado de Gand, celebrado, em 1818, com a Inglaterra, foi o primeiro país a adotar, de forma positiva, o mar territorial de três milhas⁵. Entretanto, os Estados escandinavos fixaram a extensão do seu mar territorial em 4 milhas. A Rússia, em 12 milhas. Vale lembrar que uma milha náutica vale 1.852 metros.

A largura de três milhas foi adotada, praticamente, até a primeira metade do século XX, quando começou a ser contestada por vários Estados, principalmente os latino-americanos e os novos

4 NUSSBAUM, Arthur. *Historia del Derecho Internacional*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1949.

5 “Galiani, em 1782, na obra ‘De Doveri’ ‘Principi neutrali verso i Principi guerreggianti e di questo verso i neutrali’ identifica o tiro de canhão com a légua (medida mais conhecida), que é igual a três milhas. Oudendijk, autor de uma ótima obra sobre a largura do mar territorial afirma que Galiani não conhecia balística, vez que os tiros na sua época atingiam apenas 1.715 metros. [O tiro de canhão surge para determinar um limite de neutralidade marítima. Além do interesse pela pesca era, acima de tudo, uma zona de influência”. MELLO, Celso. *Curso de Direito Internacional Público*, p. 1.103-1.104.

Estados criados em decorrência do processo de descolonização patrocinado pelas Nações Unidas. Hoje, o mar territorial está definitivamente delimitado nos termos da Parte II da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – Montego Bay, 1982.

Assim, por exclusão, conceituou-se chamar de alto-mar as partes dos mares sobre as quais o Estado não pode exercer jurisdição, nos termos dispostos, por exemplo, no artigo 1º da Convenção sobre o Alto-Mar, aprovada no contexto da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada em Genebra, 1958, cujo artigo 1º estabelece que “entende-se por alto-mar todas as regiões do mar que não pertencem ao mar territorial ou às águas internas de um Estado”. Na mesma linha, a Convenção celebrada em Montego Bay, em seu artigo 86, dispõe, também por eliminação, que o alto-mar compreende “todas as partes não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de um Estado arquipélago”. Estabelece ainda o mencionado artigo que tal determinação “não implica limitação alguma das liberdades de que gozam todos os Estados na zona econômica exclusiva de conformidade com artigo 58”. A Convenção de Montego Bay fixa, também, que o alto-mar deverá ser utilizado para finalidades pacíficas, não cabendo a nenhum Estado avocar soberania sobre qualquer de suas partes. Vale acrescentar que o regime jurídico do alto-mar, excetuando-se as situações regidas por acordos especiais, não se aplica aos lagos internacionais e aos mares interiores, pois ele não conformam espaços abertos à livre navegação. Sobre o tema, sublinha Brownlie:

Contudo, por aquiescência e costume, talvez consolidados por meio de convenções sobre questões específicas, os mares que são praticamente interiores podem adquirir o estatuto de alto-mar, como é o caso do Mar Báltico e do Mar Negro. Nestes casos, muito depende da manutenção da liberdade de trânsito através dos estreitos que comunicam com outras extensas áreas de mar. Sem aquiescência ou acordos especiais sobre o acesso e outras questões análogas, é duvidoso que o Mar Báltico e o Mar Negro possuam o estatuto de mares abertos⁶.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que, sob o prisma jurídico, a definição de alto-mar deverá afirmar que, embora não enfeixando todas as características de um bem *res communis*, não pode, evidentemente, ser apontado como uma *res nullius*, isto é, “um bem vacante sobre o qual cada um dos seus utilizadores age à sua vontade, fora dos limites do Direito e do qual o primeiro que possuíse os meios se poderia apossar”⁷. Diante do exposto, levando-se em conta o fato de que nenhuma das propostas teóricas até hoje apresentadas para definir a natureza jurídica do alto-mar recebeu consagração pacífica por parte da doutrina – teorias da *res nullius*, da juridicidade, da utilização razoável⁸ –, a mais adequada para defini-lo é a teoria da *res communis*, desde que esse conceito seja considerado em seu significado no direito romano, isto é, de coisa destinada ao usufruto público (*res communis omnium*) e sobre a qual nenhuma pessoa, ou Estado, poderá reivindicar qualquer

6 BROWNLIE, Ian. *Princípios de Direito Internacional Público*. Tradução de Maria Manuela Farajota, et al. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 250-251.

7 Ver DINH, Nguyen Quoc et al. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 1.020-1.021.

8 Ver ZANELLA, Tiago Vinicius. *Curso de Direito do Mar*. Curitiba: Juruá Editora, 2013, p. 233-239.

título de posse. Tais asserções estão manifestas no artigo 2º da já citada Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar, 1958: “Estando o Alto-Mar aberto a todas as nações, nenhum Estado pode pretender legitimamente submeter qualquer parte dele à sua soberania”. No século XVIII, Emer de Vattel assim explicava a natureza jurídica do alto-mar:

O alto-mar não é de natureza a ser ocupado, e ninguém pode nele se estabelecer de maneira a impedir outros de transitar por ele. [...] Ninguém tem o direito de apropriar-se do uso do alto-mar. [...] Nenhuma nação tem, pois, o direito de tomar posse do alto-mar, ou de atribuir-se o direito de usá-lo, com a exclusão de outros⁹.

A publicação do opúsculo *Mare Liberum*, de autoria de Hugo Grotius (1583-1645)¹⁰, em 1609, provocou a histórica polêmica que prosperaria no século XVII, em torno do princípio da liberdade dos mares. Nas linhas que se seguem, pretendemos discutir os principais fatos históricos em decorrência dos quais emergiu tal polêmica e a sua superação no correr do século XVIII. Hoje, o princípio da liberdade do alto-mar, construído em decorrência de costumes imemoriais como parte importante do direito internacional geral, está consagrado na Convenção sobre Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, em 1982, documento que codificou costumes marítimos seculares, inovou ao criar novos princípios e normas compatíveis com os avanços científicos e

9 VATTEL, Emer de. *O Direito das Gentes*. Tradução de Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora UnB, 2004, p. 179-183.

10 Grotius, Hugo. *Dissertation de Grotius sur La Liberté des Mers. Traduite du Latin par Guichon de Grandpont*, Alfred (1807-1900). *Extrait des Annales Maritime et Coloniale publié par MM. Bajot et Poirré, Imprimerie Royale* 1845. Texto completo disponível em <ark:/12148/bpt6k55486122> ou em <www.gallica.bnf.fr>.

tecnológicos da contemporaneidade e, em razão disso, figura, na história do direito internacional, como um dos mais importantes tratados firmados entre os Estados em todos os tempos. Se hoje a liberdade dos mares é uma questão pacífica, nem sempre foi assim. Consultando o processo histórico de sua evolução, verificamos que, até o século XVII, os Estados, apoiados na concepção romana do *dominium maris*¹¹, podiam proclamar direitos soberanos sobre partes do mar que se estendiam além de suas águas territoriais. Nesse contexto, Gênova proclamava sua soberania sobre o Mar Tirreno, Veneza sobre o Adriático, Espanha e Portugal sobre mares por eles conquistados na epopeia das grandes descobertas marítimas e a Inglaterra sobre no Mar do Norte. Os outros Estados da Europa, principalmente a Holanda e a França, na defesa de seus interesses, opunham-se, de todas as formas, às citadas pretensões de monopólio dos mares.

Assim, neste texto, com o qual nos associamos às justas comemorações dos 30 anos de celebração da Convenção de Montego Bay, procuraremos apresentar uma breve nota histórica sobre a liberdade do alto-mar e as polêmicas político-jurídicas que, nos séculos XVI e XVII, prosperaram torno do tema.

11 « Le principe fondamental, c'est que la haute mer est libre. Il signifie que la haute mer n'est la propriété d'aucun Etat et échappe à toute compétence territoriale. C'est là une différence avec certaines époque antérieures où régnait la conception romaine du dominio maris. Cette conception a prévalu notamment au moyen age, où les notions féodales avaient amené les nations maritime à prétendre au gouvernement des flots; – a) Cet état d'esprit se marquait déjà par des expression révélatrices, telles que mer Ligurienne, English Channel, etc; – b) Il se manifestait également par les épousailles symboliques du doge de Venise avec l'Adriatique, sur laquelle la sérénissime République prétendait exercer la souveraineté et où elle levait des taxes, alléguant qu'elle faisait la police contra les pirates; – c) On peut également faire état des prétentions de l'Angleterre à l'empire des mer ». ROUSSEAU, Charles. *Droit International Public*. Paris: Recueil Sirey, 1953, p.415.

2. A liberdade dos mares no contexto histórico: *mare clausum* e *mare liberum*

Os Estados da Antiguidade atribuíam a si direitos soberanos sobre o mar. Os romanos não conceberam um conceito de mar territorial e avocavam soberania sobre toda a extensão do Mediterrâneo. Exerciam poderes sobre esse mar, por eles chamado *Mare Nostrum*, principal via de comércio e ligação de Roma com suas províncias, no qual reivindicavam direitos de repressão à pirataria e poder de polícia para proteger a navegação, os portos e as costas. Por outro lado, o Estado romano consagrava a liberdade de pesca, exceto para algumas espécies, como o atum, para a qual se expedia licença especial¹². Vale lembrar que Roma somente se apossou do Mediterrâneo, de forma total, após vencer e destruir Cartago nas Guerras Púnicas, conflito travado entre as duas Repúblicas entre 264 e 146 a.C.

As Cidades-Estado do continente grego reivindicavam direitos de propriedade sobre as águas costeiras e lutavam entre si para assegurar soberania sobre o mar e, ao mesmo tempo, protegerem-se contra os persas, cujo projeto de dominação do mundo conhecido à época fora destruído pela frota grega na batalha naval de Salamina, em setembro de 480 a.C.¹³.

Como já nos referimos anteriormente, na Idade Média não havia qualquer impedimento legal, de ordem civil ou canônica,

12 MELLO, Celso, *op. cit.*, p. 3.

13 A vitória da Armada grega sobre a Marinha de Guerra persa no estreito que separa a Ilha de Salamina da Ática configura uma das mais importantes batalhas navais da História universal. A derrota do imperador Xerxes impediu que a Grécia e o Ocidente europeu fossem incorporados ao império persa.

que proibisse reis, imperadores e as Cidades-Estados marítimas da Europa de arguir propriedade sobre os mares. Basta-nos atentar para a bela festa dos esponsais da Sereníssima República de Veneza com o Mar, celebrada no dia da Ascensão. Esse evento expressava a comunhão absoluta de Veneza com o Adriático, significava, sem dúvida, um pertencimento mútuo.

Nos séculos XII e XIII, intensificaram-se os contatos da Europa Ocidental com a Ásia, em decorrência, entre outros fatores, das Cruzadas. Por essa época, grandes mudanças sociais, políticas e econômicas estavam em marcha no ocidente europeu, fatos que culminariam no chamado Renascimento do século XII, ocorrência histórica decorrente, em grande parte, da introdução na Europa da ciência árabe e das traduções realizadas, em Toledo, e no sul da Itália, de textos filosóficos e científicos gregos, adquiridos no processo de expansão do Islã a partir do século VIII, os quais, preservados pelos árabes, propiciariam a aquisição pelos europeus de importantes conhecimentos nos campos da astronomia, da matemática, da medicina e da filosofia. Nesse contexto, Aristóteles foi reintroduzido no Ocidente. Da mesma forma, a Europa conheceu o zero, que os árabes haviam trazido da Índia.

A partir do século XIII, a Europa passou a fabricar vidros de qualidade, instrumentos mecânicos, como relógios, tecidos de melhor qualidade, avanços tecnológicos que inverteram a situação que, até então, vigorava no comércio entre os dois continentes, isto é, até o século XIII, a Ásia superava a Europa em ciência e tecnologia, situação que permitia aos orientais fabricar produtos com maior quantidade de tecnologia agregada. Veneza era a porta de entrada das riquezas vindas do Oriente, principalmente de

Bizâncio. Os venezianos desenvolveram um avançado sistema bancário, que permitia aos seus mercadores, como a Família Polo, realizar negócios ao longo da Rota da Seda. Sofisticados contratos marítimos, de empréstimos e de trocas eram protegidos por seguros que se tornaram obrigatórios, a partir de 1253. Os comerciantes genoveses e venezianos, ao dirigirem seus negócios para o Oriente, deram início ao processo de expansão marítimo-comercial da Europa no ultramar. A Cidade-Estado de Veneza, após vencer os genoveses, seus competidores comerciais e inimigos políticos, na batalha de Chioggia, em 1380, tornou-se a principal potência naval e mercantil do Mediterrâneo, fato que lhe permitiu dominar totalmente o comércio com o Levante. O arsenal¹⁴ de Veneza precisava de apenas seis horas para construir e lançar ao mar dez galés armadas, com equipagem completa e tripulação bem treinada. Durante o século XIV e até a primeira metade do século XV, Veneza foi responsável pela expansão do nascente capitalismo comercial; porém, seu envolvimento em constantes conflitos armados com outros Estados europeus, com os turcos otomanos no Mediterrâneo, e a perda do comércio marítimo com o Oriente para os portugueses, a partir do sucesso destes nas grandes descobertas marítimas, constituíram-se nos principais elementos que levaram a República de Veneza ao declínio e perda da independência, em 1797, ocasião em que foi incorporada ao Império Austríaco.

A conquista de Constantinopla pelos turcos otomanos, em 1453, fortaleceu o poder muçulmano no Mediterrâneo e em boa parte da Ásia. Era, pois, urgente e absolutamente necessário à Europa, para retomar o comércio asiático, desenvolver ciência

14 Arsenal, do árabe, *dar al sinaah*, "oficina".

e tecnologia náuticas para dominar e encontrar novas rotas marítimas para o Oriente. Portugal, que na virada no século XIV para o XV, sob a Casa de Avis, apresentava-se como um Estado monárquico fortemente centralizado, portanto já moderno, e por dispor de privilegiada situação geográfica, saiu na dianteira e se lançou aos mares. No governo de D. João I, sob a direção do príncipe D. Henrique, chamado o Navegador, iniciou-se a expansão marítima do reino com a conquista de Ceuta, em 1415. Progressos tecnológicos, como a invenção da caravela, entre outros, permitiram aos portugueses, posteriormente seguidos pelos espanhóis, realizar as descobertas marítimas que alargaram os horizontes do mundo. Os reis portugueses estavam interessados em encontrar, por via marítima, as rotas que pudessem levá-los aos mercados do Oriente produtores das especiarias e dos tecidos finos e exóticos, que os comerciantes venezianos adquiriam dos mercadores árabes nos portos de Alexandria e Beirute e revendiam na Europa. O comércio com o Oriente, desde a Antiguidade, era feito pela Rota da Seda, via comercial que ligava a China, a Índia e o Oriente Médio à Europa, e pela qual os negociantes europeus importavam pedras preciosas, pérolas, especiarias, sedas e outros tecidos, como a musselina, que vinha de Mossul, no Curdistão. Em todos os projetos de expansão comercial e marítima para o Oriente, figurava a pretensão de se alcançar a então lendária Cipango (Japão) e, da mesma forma, o suposto reino do Preste João¹⁵.

15 Na Europa medieval, fervilhavam lendas sobre os mistérios do Oriente. Estaria por lá localizada a terra de Ofir, onde o rei Salomão retirava grandes riquezas em ouro, ébano, pedras preciosas e marfim. Dizia-se que na Ásia se localizava a lendária ilha de São Brandão, que abrigava um jardim extraordinário, no qual as filhas de Atlas cuidavam de árvores carregadas de maçãs de ouro. Acreditava-se que o próprio Éden ficava em algum lugar do Oriente, e que, no Paraíso, nasciam os três rios que haviam permitido o desenvolvimento da civilização: o Nilo, o Eufrates e o Ganges. Em 1165, circulou no Ocidente europeu uma carta, supostamente escrita por um poderoso monarca do Oriente, o lendário Preste João, que

A partir da conquista de Ceuta, os esforços navais de Portugal dirigiram-se para o sul. Em 1419, navegadores lusitanos alcançaram a ilhas da Madeira. O Infante D. Henrique ordenou a colonização da nova descoberta. Mandou plantar cana-de-açúcar, cujas mudas foram importadas da Sicília, além de videiras oriundas de Chipre e do trigo levado de Portugal. Os reis portugueses e, posteriormente, os de Castela trataram logo de resguardar e, sobretudo, legitimar suas conquistas no ultramar por meio da obtenção de *Bulas* papais com as quais sustentariam seus títulos jurídicos sobre os mares e os territórios já descobertos e sobre os que viessem a ser encontrados. Inaugurava-se a política de fechar os mares, de monopolizá-los, enfim, de constituir a figura do chamado *mare clausum*.

Foi com base em documento comprovadamente falso, a chamada *Doação de Constantino*, (*Constitutum Constantini*)¹⁶, que

seria soberano de um fabuloso reino cristão. Essa carta permaneceu no imaginário medieval até as grandes descobertas marítimas provarem a inexistência de seu autor.

16 Ficticiamente datada do ano de 313, “fabricada” na chancelaria papal no início do século VIII, a famosa “*Doação*” do imperador Constantino detalhava os poderes imperiais que eram “transferidos” ao papa Silvestre I, em gratidão por sua cura, logo após receber o batismo por esse mesmo papa, da lepra que o consumia. Assim, nos termos do documento, Constantino concedia a Silvestre e aos seus sucessores, de forma definitiva e irrevogável, posse e poderes soberanos sobre a cidade de Roma, sobre as províncias italianas do Império, enfim, sobre todo o Ocidente. Nomeava o papa *Príncipe dos Apóstolos* e declarava que se devia reconhecê-lo, bem como a seus sucessores, como governantes universais, estendendo-lhes autoridade maior do que a que gozava o próprio imperador. Concedia, também, ao Patriarcado do Ocidente, total precedência sobre os outros Patriarcados cristãos – Alexandria, Antioquia e Jerusalém e Constantinopla. Da mesma forma, transferia ao papado o Palácio de Latrão, a coroa, a tiara, o cetro e as vestes imperiais, ordenava que aos sacerdotes da Igreja Romana fossem estendidos os mesmos poderes conferidos aos senadores, outorgava-lhes as dignidades correspondentes aos cônsules e patrícios romanos. As insígnias imperiais passaram, segundo “posterior interpretação” da *Donatio Constantini*, a serem usadas pelos imperadores romanos por cessão papal, isto é, uma permissão que a qualquer momento podia ser revogada pelo pontífice romano. A *Doação de Constantino* tornava o papa o homem mais poderoso do mundo, superior ao próprio imperador, aos reis e aos príncipes, que poderiam ser depostos, ou substituídos como imperadores e reis, consoante o interesse da Igreja e a vontade do papa. A *Doação de Constantino* só seria desmascarada, em 1506, quando se deu a publicação do texto de Lorenzo Valla (1407-1457), filósofo, filólogo, escritor e crítico literário romano e expoente do humanismo renascentista, *Discurso sobre a falsa e enganadora Doação de Constantino* (*De falso credita et ementita Constatini donatione*

o Papado firmou as Bulas outorgando direitos de conquista sobre territórios e exclusividade de navegação dos mares aos portugueses e espanhóis. As Bulas cerravam os mares, legitimavam a posse das terras descobertas e por descobrir, proibiam a navegação no alto-mar, além das águas territoriais dos Estados, à exceção de dois reinos ibéricos privilegiados nos referidos documentos. A falsa *Doação de Constantino*, durante sete séculos, fundamentou juridicamente a ação política e o poder temporal do papado. Os portugueses, quando iniciavam a epopeia marítima, que redundaria nos grandes descobrimentos, receberam do papa Martinho V a *Bula Romanus Pontifex*, de 4 de abril de 1417, que legitimava o domínio lusitano sobre a cidade de Ceuta; o papa Eugênio IV beneficiou Portugal com a *Bula Rex regum*, de 8 de setembro de 1436, documento que reforçava os direitos do país em suas conquistas no Marrocos; de Nicolau V, foram duas Bulas, datadas do mesmo dia 8 de janeiro de 1454, sob o título *Romanus Pontifex*, concedendo a Portugal o monopólio da navegação, comércio, padroado e conquistas de todas as terras, mares e ilhas adjacentes, que se encontrassem além do Cabo Bojador¹⁷. A primeira *Romanus Pontifex*, outorgada em

declamatio), por meio da qual demonstrava que a *Constitutum Constantini* não passava de uma grande farsa e que tinha sido concebida, nos meados do século VIII, com o objetivo de dar base legal às pretensões papais de empalmar o poder temporal. Lorenzo Valla compôs uma articulada investigação crítica, centrando seu discurso nas incongruências do conteúdo e nas características formais da obra, apontando seus anacronismos, suas contradições e seus erros grosseiros. Em seu ensaio *Lorenzo Valla e a Doação de Constantino*, Carlo Ginzburg chama a atenção para o fato de que Valla partira para investigar o falso documento utilizando, de forma competente e arrasadora, técnicas de crítica textual e histórica em repesália à política italiana do papa Eugênio IV. Esse pontífice tentara impedir a ascensão do protetor de Valla, Afonso V de Aragão, ao trono de Nápoles, onde reinou como Afonso I. Portugal e Espanha, por motivos óbvios, preferiram continuar defendendo a legitimidade da famosa *Doação*: Ver GINZBURG, Carlo. *Relações de Força – História, Teórica, Prova*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 64-80.

17 O Cabo Bojador, situado na costa ocidental da África, foi contornado, pela primeira vez, em 1434, pelo marinheiro português Gil Eanes. Em consequência da precariedade e do desaparecimento dos primeiras caravelas que tentaram contorná-lo, era apontado como local habitado por monstros

favor do rei D. Afonso V, dito o Africano, concedia ao rei português, perpetuamente, e ao Infante D. Henrique, o direito de conquista de todo o Oriente:

[...] Após deliberarmos cuidadosamente, e considerarmos que concedemos ao Rei Afonso, por nossas cartas apostólicas, o direito total e absoluto de invadir, conquistar e dominar todos os países que estão em poder dos inimigos de Cristo – sarracenos ou pagãos – desejamos, por nossa epístola apostólica, que o mesmo Rei Afonso, o Príncipe (D. Henrique, o Navegador) e seus demais sucessores sejam reconhecidos como únicos senhores e possuidores da ilhas, portos e mares acima mencionados; proibimos a todos o fiéis servidores de Cristo de usurpar sua soberania, sem a permissão do dito rei e de seus sucessores. No presente e para o futuro, todas as conquistas que se estendam até o Cabo Bojador, o Cabo Não e a Costa da Guiné e todo o Oriente estão sempre e até a consumação dos séculos sob a soberania do Rei Afonso.

A segunda *Romanus Pontifex* ampliava esses direitos para além da costa meridional da Guiné até a Índia. Por sua vez, o papa Calisto III concedeu várias Bulas a Portugal, com destaque para a *Inter caetera quae nobis*, outorgada em Roma no dia 13 de março de 1455, por meio da qual reiterava o monopólio português nos mares da Guiné.

marinhos, por neblinas eternas que encobriam o fim do mundo e que tinham origem na evaporação das águas que ferviam no inferno. Era o Cabo do Não, o limite, no imaginário dos marinheiros, do Mar Tenebroso. Foi rebatizado por Gil Eanes. É cantado por Fernando Pessoa: *Valeu a pena? Tudo vale a pena/Se a alma não é pequena. Quem quer passar além do Bojador/Tem que passar além da dor./Deus ao mar o perigo e o abismo deu,/Mas nele é que espelhou o céu.*

A descoberta da América por Cristóvão Colombo, a serviço da Espanha, provocou a imediata reação de Portugal. Dom João II, com base no Tratado de Alcáçovas-Toledo, de 1479-1480, celebrado com a nação vizinha, e nas Bulas papais concedidas a Portugal, reivindicava as terras descobertas por Colombo, alegando que elas se encontravam em área portuguesa. Diante disso, mandou preparar uma expedição para sair dos Açores em direção à América. Os reis católicos recorreram ao papa aragonês Alexandre VI. O pontífice, mediando o conflito, emitiu a Bula *Inter caetera divninae Majestatis*, firmada em 4 de maio de 1493, dividindo o Oceano Atlântico em duas áreas de influência. Assim, concedia à Espanha as terras e o monopólio da navegação para além das cem milhas a Ocidente das ilhas dos arquipélagos dos Açores e de Cabo Verde, ficando o restante para Portugal. Por esse documento, o papa garantia aos Reis Católicos as terras descobertas por Colombo, o que, praticamente, anulava as concessões anteriores obtidas por Portugal. Dom João II reagiu, ameaçou recorrer à guerra, mas acabou, por via diplomática, solucionando o litígio. Portugal e Espanha negociaram diretamente o Tratado de Tordesilhas, que, assinado em 7 de junho de 1494, encerrava o conflito pela posse das terras descobertas e a descobrir, ao ampliar, para 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, a linha demarcatória. Com a celebração desses tratados, e com a expedição das citadas Bulas, a Espanha compartilhava a política de *mare clausum* com Portugal.¹⁸

A Bula *Romanus Pontifex* legitimava, internacionalmente, os decretos firmados anteriormente pelo rei D. Afonso V em 1443,

18 A viagem de circunavegação empreendida por Fernão de Magalhães, português a serviço da coroa espanhola, originou o conflito entre os reinos ibéricos pela posse das Ilhas Molucas. A solução veio com o Tratado de Saragoça, assinado em 22 de abril de 1579.

1448, 1449 e 1454, por meio dos quais o Infante D. Henrique ficava investido no poder exclusivo de navegar além do Cabo Bojador, constituindo a primeira reserva de mares e territórios, ou seja, o *mare clausum*. Esses decretos, contudo, considerando-se o direito internacional da época, não violavam qualquer norma ou princípio jurídico. Pelo costume, os Estados podiam se apossar das faixas de mar além de suas águas territoriais¹⁹.

A descoberta do caminho marítimo para as Índias, por Vasco da Gama, em 1498, abriu para Portugal o domínio do rico comércio com o Oriente.

A partilha do mundo, restrita aos reinos ibéricos, gerou protestos de outros soberanos da Europa. Estes, inconformados com a exclusão, passaram ao ataque, a partir do século XVI, por meio da pirataria, da guerra corsária, do contrabando e de tentativas de navegar nas águas oceânicas sobre os quais Portugal e Espanha afirmavam suas soberanias. O rei Francisco I, em 1534, obteve uma significativa vitória ao conseguir do Papado documento segundo o qual as Bulas que asseguravam o monopólio dos mares aos reinos ibéricos se restringiriam às conquistas que Portugal e Espanha haviam conseguido até aquela data.

A Inglaterra, que por esse tempo não possuía o poder marítimo com o qual construiria, nos séculos seguintes, seu vasto império no ultramar, de início tomara posição conflitante sobre a questão do *mare clausum*, isto é, posicionava-se conforme seus interesses em determinados momentos. Reagindo à ação corsária do almirante Sir

19 Sobre o tema, ver COELHO, António Borges. A Primeira Reserva do Mundo Recém-Descoberto e a Descobrir. In: *Oceanos*, n. 18. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses, junho de 1994.

Francis Drake em mares sobre os quais avocava soberania, o governo espanhol, sob Filipe II, apresentava constantes protestos à rainha Elizabeth I. Em resposta ao embaixador espanhol Mendoza, a soberana Tudor, ao afirmar a liberdade dos mares, asseverava que suas naus e seus marinheiros tinham o direito de navegar os mares que portugueses e espanhóis se diziam proprietários, considerando que o uso deles e do ar é comum a todos, uma vez que nenhum povo e, da mesma forma, nenhum indivíduo, podia avocar posse sobre regiões oceânicas, pois não havia qualquer costume natural ou público que assim dispunha²⁰. Todavia, no século XVII, os soberanos da Casa de Stuart passaram a defender a política do *mare clausum*, lançando o conceito de “mares britânicos”. Em 6 de maio de 1609, o rei Jaime I, com o objetivo de monopolizar a pesca, proibiu o acesso de navios estrangeiros ao Mar do Norte e passou a exigir saudação ao pavilhão britânico nas águas inglesas – Canal da Mancha e no Mar da Irlanda – pelos navios de qualquer natureza jurídica ou procedência, medida que gerou protestos e incidentes com outras nações europeias. Vale destacar que, desde 1587, a Rússia era favorável à liberdade dos mares.

O século XVII, segundo Brownlie, foi o período histórico no qual se deu o apogeu do *mare clausum*. Além dos reinos ibéricos, Inglaterra, Dinamarca, as Cidades-Estados marítimas da Itália, os Estados Pontifícios e a Turquia, todos, reivindicavam direitos sobre o mar além de suas águas territoriais, defendiam vigorosamente o princípio do *mare clausum*²¹.

20 Cf. MELLO, Celso, *op. cit.*, p. 24.

21 Ver BROWNLIE, Ian. *Princípios de Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1977, p. 250-251.

Embora até o final do século XVI preponderasse o princípio do mar fechado, *mare clausum*, nos primeiros anos do século XVII iniciou-se a reação a esse princípio, com o estabelecimento da doutrina que sustentaria, a partir do século XVIII, o princípio da liberdade dos mares. Será um dos chamados fundadores do direito internacional moderno, Hugo Grotius (1583-1645), o responsável pela mudança radical que estabelecerá os fundamentos definitivos do *mare liberum*. Contudo, não podemos deixar de mencionar que, antes de Grotius compor seu famoso *Mare liberum* (Leiden, 1609), que incorporaria, de forma definitiva, o princípio da liberdade dos mares no moderno Direito do Mar, Francisco de Vitória (1492-1546), sem tratar do tema diretamente, deixa-o implícito em suas concepções sobre o *ius communicationis* e sobre a liberdade de comércio. Vejamos o que escreve Vitoria, em 1539:

No início do mundo, sendo todas as coisas comuns, a qualquer um era permitido ir e percorrer as regiões que quisesse. E isso não parece ter sido abolido pela divisão de bens, pois nunca foi intenção as pessoas suprimir a intercomunicação dos homens por essa divisão [...] É lícito tudo aquilo que não está proibido nem constitui ofensa ou redundem prejuízo dos outros. [...] 'Por direito natural são coisas comuns a todos as correntes de água e o mar; também os rios e os portos, e às naves de qualquer parte lhes é lícito atracar neles'. (Institutiones, II, 1, 1-5; De rerum divisione). E pela mesma razão parecem ser públicos os caminhos. Logo, ninguém pode proibir seu uso²².

22 VITORIA, Francisco de. *Os Índios e o Direito da Guerra (De Indis et de Jure Belli Relectiones)*. Tradução de Ciro Mioranza. Terceira Parte – Primeiro Título, Segundo, Terceiro e Décimo. Ijuí, Rio Grande do

Nessa mesma linha, julgamos conveniente salientar que é de total atualidade a afirmação de Vitoria segundo a qual as liberdades de comunicação e de navegação nos mares só podem ser permitidas se não se constituírem em ofensa e nem redundarem em prejuízo dos outros, pois a liberdade de navegação no alto-mar sofre restrição legal, uma vez que ilícitos internacionais, como a pirataria, o tráfico de escravos e o comércio e transporte em alto-mar de estupefacientes, por exemplo, não podem ficar sob a proteção do princípio da liberdade dos mares²³. Outra importante figura da Escola Espanhola de Direito Internacional do Século XVI, Fernando Vazquez de Menchaca, 1512-1569,²⁴ proclama, de forma peremptória, o princípio da liberdade dos mares, por serem comum a todos as rotas internacionais de comunicação, negando, com fundamento no *direito das gentes primário*, as pretensões de domínio dos mares por parte não só de Gênova, Veneza e Portugal, como também de seu próprio país, a Espanha. Nessa perspectiva, escreve:

Aunque entre nosotros mismos los españoles se defiende casi generalmente la misma opinión, de que fuera de los españoles no tienen en absoluto derecho los restantes

Sul: Ed. Unijuí, 2006, p. 94/96. Ao comentar a asserção de Vitoria acima citada, registra Orrego Vicuña: "Quedaba así planteada la libertad de las comunicaciones, con particular referencia a la navegación y el comercio, concepto central que retomaría Suárez y posteriormente Grotius. Desde entonces hasta hoy ésta ha sido una idea matriz del Derecho del Mar, que en ningún momento ha perdido vigencia". ORREGO VICUÑA, Francisco. De Vitoria a las nuevas políticas de conservación y aprovechamiento del mar. In: MARTÍN, Araceli Mangas. (Org.). *La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América del Pasado al Futuro*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1993, p. 139.

23 Ver ORREGO VICUÑA, *op. cit.*, p. 141.

24 A obra de Vazquez de Menchaca *Controversiarum illustrium aliarunque usu frequentium libri tres*, publicada em 1563, em Barcelona, influenciou Grotius na redação do seu opúsculo *Mare Liberum*, como se pode verificar consultando, por exemplo, os capítulos VII, p. 54-64, e XI, p. 70-73, da edição francesa já citada na nota número 8.

mortales para navegar por el inmenso y vastísimo ponto hasta las regiones de las Indias, que sometieron a su dominio los poderosísimos Reyes de España, señores nuestros, como si ellos hubieran prescrito este derecho, sin embargo, las opiniones de todos éstos son tan faltas de razón, como son las de aquellos que suelen abrigar parecidos sueños con respecto a genoveses y venecianos²⁵.

Vazquez Menchaca, comenta Garcia Arias, discutindo a afirmação segundo a qual os direitos de exclusividade de navegação reclamados por espanhóis, portugueses, genoveses e venezianos podiam ser legitimados pelo transcurso de tempo imemorial, situação que permitiria a aquisição de um direito excepcional do qual o possuidor não poderia ser esbulhado, rechaçava tal pretensão, afirmando que o monopólio dos mares não podia ser sustentado por prescrição, pois esta é de direito civil e esse direito cessa quando a matéria que está em questão refere-se a relações entre príncipes ou entre povos que, no temporal, não reconhecem superior, já que entre eles há que observar-se o direito natural e o direito das gentes. “Y por Derecho de gentes, no hay prescripción o usurpación del mar, sino que es de uso común”²⁶. No século XVII, a República das Sete Províncias Unidas dos Países Baixos estava em guerra com a Espanha para manter sua independência. Esse conflito duraria 80 anos, até a celebração da paz entre os dois Estados, pelo do Tratado de Münster, em 1648. Como se sabe, em 1580, Portugal foi incorporado, por união pessoal, à Coroa dos Habsburgos de

25 O texto de Menchaca, acima citado, está em GARCIA ARIAS, Luis, nas adições por ele apresentadas, sob o título *Historia de la Doctrina Hispanica de Derecho Internacional*, à importante obra de NUSSBAUM, Arthur. *Historia del Derecho Internacional*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1949. p. 406.

26 GARCIA ARIAS, *op. cit.*, p. 406.

Espanha, formando a chamada União Ibérica. O reino lusitano, que até então mantinha com os neerlandeses estreitas relações comerciais, passou à categoria de inimigo, fato que se constituiu em verdadeiro desastre para o Império português. Em 1585, uma ordenança do rei Felipe I de Portugal (II de Espanha) determinava a apreensão dos navios holandeses, ingleses e alemães fundeados nos portos portugueses. Essa medida causava enormes prejuízos ao Reino de Portugal e, especialmente, aos Países Baixos. Os comerciantes neerlandeses deixavam de ter acesso ao sal português e às especiarias oriundas do Oriente. Diante disso, os corsários das Companhias Holandesas das Índias Orientais e Ocidentais, criadas, respectivamente, em 1602 e 1621, para prover o comércio das Sete Províncias Unidas dos Países Baixos das mercadorias do Oriente e das Índias Ocidentais, caíram sobre as possessões coloniais portuguesas na África, na Ásia e na América, especialmente no norte-nordeste do Brasil, talando e incorporando territórios ao domínio neerlandês. Os incidentes oriundos da ação das citadas companhias e as correspondentes discussões sobre a legitimidade da navegação, que elas faziam nos mares sobre os quais Portugal avocava direitos históricos de soberania, teriam levado Hugo Grotius a escrever o famoso capítulo XII de sua obra *De Jure Praedae*, sustentando a liberdade dos mares. Por outro lado, existem autores que indicam como razões para a redação do citado capítulo a defesa da pesca do arenque pelos barcos neerlandeses no Mar do Norte. Celso Mello sustenta que o capítulo XII de *De Jure Praedae* foi escrito para dar suporte jurídico-político aos holandeses em sua defesa do comércio do Oriente, no desenrolar das negociações

na Paz de Antuérpia²⁷. Por outro lado, não podemos ignorar o fato de que os holandeses, na metade do século XVII, com sua independência assegurada pelo Tratado de Münster, no contexto dos Acordos de Vesfália de 1648, tornavam-se, naquela altura, a maior potência comercial e marítima da Europa. Chamados “carreteiros do mar”, possuíam cerca de 10 mil navios mercantes, poderosa frota de guerra, além dos barcos corsários armados pelas suas duas Companhias de Comércio. A liberdade dos mares era fundamental para o capitalismo em expansão. Outra versão sustenta que a publicação do capítulo XII do *De Jure Praedae* se deu em consequência da captura, por uma flotilha da Companhia das Índias Orientais, sob o comando do capitão holandês Jacob van Heenmske, em 25 de fevereiro de 1601, do navio português Santa Catarina, que navegava na Península de Malaca, transportando riquíssima carga que, levada para a Holanda, foi vendida e gerou bons dividendos para os acionistas da Companhia. O fato teria despertado problemas de consciência aos mencionados acionistas, pois o butim derivava de guerra entre cristãos e, em razão disso, duvidavam de sua legitimidade. “Os escrúpulos da Companhia se prendiam ao fato de que a Reforma, no seu puritanismo, considerava ímpio qualquer ato de hostilidade”²⁸. Grotius teria sido contratado pela Companhia das Índias Orientais para emitir um parecer sobre a licitude, moralidade e justiça do apresamento. Disso resultou sua obra *Sobre o Direito de Presas (De Jure Praede Commentarius)*, escrita entre 1604 e 1605, cujo capítulo XII discute questão da liberdade dos mares. O trabalho permaneceu esquecido

27 MELLO, *Curso de Direito Internacional*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 165. v. I.

28 *Ibidem*.

até 1864, ocasião em que foi descoberto em um leilão na Holanda e publicado, em 1868, sob título *De Jure Praedae*, conferido pelo editor.²⁹ Entretanto, em 1609, o capítulo XII, *De Mare Liberum*, foi publicado anonimamente, fato que deu início a uma das mais famosas controvérsias na história do direito internacional³⁰. É importante lembrar que somente na reedição de 1618 o nome de Grotius aparece como autor da obra. Dividido em 13 capítulos, *De Mare Liberum* abre o primeiro capítulo expondo, claramente, o objetivo do autor de demonstrar que, sob o prisma do direito natural, o mar deve estar aberto à navegação e ao comércio de todos os povos e que a liberdade dos mares constitui-se em direito fundamental dos Estados. Escreve:

*En vertu du droit des gens, la navigation est libre de peuple à peuple. Nous nous sommes proposer de demontrer, brièvement e clairement, que c'est un droit pour les Hollandais, c'est-a-dire pour les sujets des Provinces-Unies Belgico-germaniques, de naviguer, como ils font, chez les Indiens, et de entreternir commerce avec eux. Nous poserons pour base cette règle certaines de droit de gens appelé primaire, dont le sens est clair et ammuable, savoir: quil est permis à toute nation d'aborder toute autre nation et de négocier avec elle.*³¹

Nos demais capítulos, Grotius argumenta que os portugueses, contra os quais investe para atingir a Coroa espanhola, não têm qualquer direito de domínio sobre as Índias, em razão

29 Grotius se referia ao seu Parecer como *De Rebus Indicis*. Ver MACEDO, Paulo Emílio Borges de. *O nascimento do Direito Internacional*. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2009, p. 345.

30 Ver NUSSBAUM, *op. cit.*, p. 116.

31 GROTIUS, *op. cit.*, p. 21.

dos descobrimentos e das doações papais (II e III), e nem em decorrência de direitos de guerra e de ocupação (IV e V); da mesma forma, não podem os portugueses alegar monopólio de navegação para as Índias avocando concessões papais (VI) e, ao mesmo tempo, arguir direitos sobre os mares sustentando-os na prescrição ou no costume (VII). Passando às questões relativas ao comércio dos neerlandeses com o Oriente, Grotius afirma que pelo direito das gentes o comércio é uma atividade livre a todos os povos (VIII) e, portanto, o comércio com as Índias não pertence aos portugueses a título de ocupação (IX), de doação pontifícia (X), nem em decorrência de prescrição e ou costume (XI); a proibição do comércio com as Índias pelos portugueses não se apoia em nenhum princípio de equidade (XII), portanto os holandeses devem comerciar com as partes do Oriente em qualquer circunstância, ou seja, em épocas de paz ou de guerra³². Hugo Grotius sustenta de forma clara, objetiva e juridicamente segura, cada um dos citados capítulos de *De Mare Liberum*. Chamamos a atenção para os argumentos jurídicos apresentados nos capítulos VII, IX XI e XII. Se observarmos os títulos que os reis de Portugal passaram a possuir a partir do reinado de D. Manuel – *Rei de Portugal e dos Algarves, d'Aquém e d'Além-Mar, em África, Senhor do Comércio, da Conquista e da Navegação da Arábia, Pérsia e Índia*, compreenderemos a ênfase e o direcionamento do *De Mare Liberum* no sentido de contestar os direitos dos soberanos portugueses.

O opúsculo grociano, ao circular na Europa, influenciou o jurista Juan Bautista Valenzuela Velasquez (1574-1645) na defesa

32 Sobre o tema, consultar CUNHA, Joaquim da Silva; PEREIRA, Maria da Assunção do Vale. *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra, 2000. p. 185-189.

dos direitos do Vice-Reinado de Nápoles de mandar suas naus navegar no Adriático, sem necessidade de pedir autorização à República de Veneza, considerando que a navegação é livre para todos por direito natural. A tese de Valenzuela foi contestada pelo jurista italiano Julio Pacius de Beriga, na obra que este publicou em Lyon, em 1619, *Dominio Maris Hadriatici pro Venetis*³³.

A reação a *De Mare Liberum* foi geral. A Igreja incluiu *De Mare Liberum* no *Index*, em 1610³⁴. Juristas dos Estados defensores do *Mare Clausum* entraram em ação. É conveniente assinalar que, em 1609, quando *De Mare Liberum* veio a lume, sem menção do nome do autor, na Espanha, estava em negociação a Trégua dos Doze Anos, que foi celebrada, naquele ano, no contexto da guerra de independência das Sete Províncias dos Países Baixos. Talvez, em decorrência dessa Trégua, a repercussão imediata da tese de Grotius foi se manifestar na Inglaterra, em decorrência da política oficial vigente, à época. Naquele reino, em relação ao assunto, isto é, o direito do soberano inglês de monopolizar a pesca e a navegação no Mar do Norte, conforme os termos da já citada declaração do Rei Jaime I, firmada em 6 de maio de 1609, que proibia o acesso de estrangeiros naquela área oceânica. Assim, o primeiro a escrever contra Grotius foi o jurista escocês William Wellwood, ao publicar, em 1613, seu texto denominado *Abridgement of all the sea laws*. John Selden, no reinado de Carlos I, em 1635, deu a conhecer, sob o título *Mare Clausum sive domínio maris*, sua contestação ao Parecer de Grotius, na qual nega, com argumentos político-jurídicos, a liberdade dos mares conforme a

33 GARCIA ARIAS, *op. cit.*, p. 451-452.

34 Ver MACEDO, *op. cit.*, p. 345.

doutrina exposta no *De Mare Liberum*. O livro de Selden teve larga repercussão na Europa. Na Espanha, em 1616, o jurista aragonês Pedro Calixto Ramirez, em posição contrária aos autores da Escola Espanhola de Direito Internacional do Século XVI, principalmente Vitoria e Vazquez de Menchaca, aos quais já nos referimos, em sua obra *De Lege Regia*, de 1616, ao afirmar que o mar e os rios são coisas públicas, sustenta, contudo, que “el uso y la jurisdicción del mar limítrofe competen a varios pueblos. Asi, el Tirreno a los romanos, el Jónico y el Egeo a los griegos, el Adriático a los venecianos, el Ligúrico a los genoveses, el Narbonense a los franceses”. Calixto Ramirez, seguindo essa linha, assevera que o Oceano Índico em suas partes ocidental e oriental pertence ao rei dos espanhóis. Por consequência, era totalmente lícito ao soberano Católico e Fidelíssimo proibir a navegação em seus mares e a admissão de quem não lhe conviesse em seus portos³⁵.

Na polêmica que se estabeleceu nos anos subsequentes à publicação do *De Mare Liberum*, não se pode deixar de apontar a obra do português Serafim de Freitas, professor da Universidade de Valadolid, *De iusto império lusitanorum asiatico*, publicada, em 1625, em contestação ao opúsculo do jovem Grotius. Após indicar os justos títulos dos reis de Portugal sobre “Índias Orientais”, Freitas aponta três razões que fundamentam tais direitos: em primeiro lugar, os portugueses seriam proprietários daquele mar e das regiões por ele banhadas, conforme o princípio do *ius inventionis*. Os lusitanos foram os primeiros europeus dobrar o Cabo da Boa Esperança e a navegar nos mares do Oriente,

35 Ver GARCIA ARIAS, in: NUSSBAUM, *op. cit.*, p. 447.

“sujetando a su imperio muchos Reyes”³⁶. Em segundo lugar, a posse dos soberanos portugueses sobre os mares e terras do Oriente por eles descobertos era legitimada pelas Bulas pontifícias, uma vez que tal doação tinha como principal propósito a propagação da fé cristã naquelas plagas. A concessão papal aos reis lusitanos dos direitos de navegar, comerciar e de se apossar dos ditos mares e terras exigia a compensação do esforço missionário, por parte de Portugal, de enviar pregadores para converter os infiéis. Além disso, no correr dos anos de ocupação daquelas terras, os reis de Portugal moveram guerras justas contra os soberanos locais, “para restablecer los pactos violados, bien por haber prestado su auxilio en defensa o reivindicación de algún Rey indígena despojado o ofendido, mediante pacto de tributo o de parte del territorio ganado”³⁷. Em terceiro lugar, os reis de Portugal eram senhores das “Índias Orientais” pelo direito de ocupação, na medida em que, para ele, os mares seriam juridicamente suscetíveis de ocupação. E, por fim, os títulos portugueses estavam fundamentados na prescrição, por ocupação imemorial, e pelo costume.

Garcia Arias, ao analisar a obra de Freitas, chama a atenção para o fato de que o autor português construiu uma obra de envergadura, erudita e que “admite paridad” com a obra de Selden, *De Mare Clausum*. O autor inglês, pela fortuna de publicar sua obra no momento em que a rivalidade anglo-holandesa estava no auge, ficou conhecido internacionalmente como o principal contestador de *De Mare Liberum*³⁸.

36 *Ibidem*, p. 448.

37 *Ibidem*.

38 GARCIA ARIAS, *op. cit.*, p. 447.

Outro autor setecentista se inscreve no rol dos defensores do monopólio dos mares. Juan de Solorzano Pereira (1575-1675) publicou, em 1629, sob o título *De Indiarum Iure disputationes*, na qual defende que o mar é suscetível de domínio e, além disso, discute os direitos dos soberanos ibéricos de monopolizar o mar e o comércio para as chamadas “Índias Ocidentais e Orientais”, concluindo pela legitimação dos títulos pelas Bulas papais³⁹.

3. A consagração do princípio da liberdade dos mares a partir do século XVIII

Apesar do empenho das grandes nações marítimas europeias, especialmente Portugal, Espanha, Inglaterra e da República de Veneza, no século XVII, como vimos, de impor o princípio do *mare clausum*, a tese de Grotius da livre navegação dos mares, a partir do século XVIII, incorporou-se na prática dos Estados, passando a fazer parte do costume internacional.

Após a subida ao trono inglês de Guilherme de Orange, em 1689, os litígios ingleses com a Holanda sobre as pescas cessaram. No fim do século XVIII, a pretensão de soberania britânica era já obsoleta, tendo o requisito da cerimônia do pavilhão terminado em 1805. Nessa mesma época, predominava a regra do tiro de canhão, esmorecendo as reivindicações a vastas áreas do mar.⁴⁰

No século XIX os interesses comerciais das grandes potências navais, o Império Britânico, os Estados Unidos, a França, e, a partir de 1870, da Alemanha e da Itália unificadas, o princípio da

39 NUSSBAUM, *op. cit.*, p. 451.

40 BROWNLIE, *op. cit.*, p. 251.

liberdade dos mares consagrou-se definitivamente como princípio do direito internacional geral.

Já no século XX, com a criação da Liga das Nações, emerge um novo sujeito de direito na ordem pública internacional, fato de substancial importância, na medida em que se constituiu no marco de fundação do direito internacional contemporâneo. Em 8 de janeiro de 1918, na condição de comandante das forças que decidiram a Primeira Guerra Mundial, o presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, intentando reorganizar o sistema internacional, lançou seus “14 Pontos para a Paz”, elenco de princípios que, segundo seu ideário, firmado na crença no processo político e diplomático policiado, aberto e garantido pela opinião pública, no repúdio ao colonialismo, na fé ao princípio da autodeterminação dos povos, seriam suficientes para estabelecer condições para o progresso político, social e econômico do mundo, naqueles anos do primeiro pós-guerra. É importante salientar que o *princípio da liberdade dos mares* figura como o 2º ponto do ideário de Wilson – liberdade absoluta de navegação nos mares e águas fora do território nacional, tanto na paz quanto na guerra, com exceção dos mares fechados completamente ou em parte por ação internacional em cumprimento de pactos internacionais.

Concluindo estas notas, assinalamos que princípio da liberdade dos mares está hoje consagrado no artigo 89 da Convenção sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, em 1982. Dispõe que nenhum Estado “pode legitimamente pretender submeter qualquer parte do alto-mar à sua soberania” e, ainda, no artigo 90, “que todos os Estados costeiros, ou sem litoral, têm o direito de fazer navegar no alto-mar navios que arvoreem

a sua bandeira”. Registre-se também o que dispõe o artigo 88 da Convenção de Montego Bay: “O alto-mar será utilizado para fins pacíficos”. O artigo 87 estabelece que é livre a navegação no alto-mar a todos os Estados com ou sem litoral e que essa liberdade não é, entretanto, absoluta, pois deverá ser exercida de conformidade com os dispositivos da Convenção e das normas de Direito Internacional, levando-se em conta, ainda, o interesse dos outros Estados⁴¹, bem como os direitos relativos às atividades da Área, previstos na mesma Convenção. Em consequência disso, estabelece as seguintes liberdades: de navegação; de sobrevoo; de colocar cabos e dutos submarinos nos termos da Parte VI; de construir ilhas artificiais e outras instalações permitidas pelo direito internacional, nos termos da Parte VI; de pesca, conforme o anunciado na seção 2, e de investigação científica, conforme as Partes VI e XIII. Deve-se insistir que a liberdade do alto-mar, como já foi antes sublinhado, deve ser exercida com o devido resguardo dos direitos de todos os Estados. Voltamos ao assunto lembrando o caso *Austrália versus França*, submetido à Corte Internacional de Justiça, contencioso gerado pelas experiências nucleares francesas na atmosfera, realizadas no Pacífico Sul. A Corte Internacional de Justiça, em sentença no mérito, exarada em 20 de dezembro de 1974, decidiu que a demanda não mais possuía objeto, uma vez que a França, naquela altura, havia assumido o compromisso de não mais realizar tais testes na atmosfera, fato que indicava que

41 “A essência da liberdade do alto-mar é que nenhum Estado pode adquirir soberania sobre suas partes. Essa é a norma geral, mas sofre a influência das doutrinas de reconhecimento, aquiescência e prescrição, segundo as quais, mediante o uso prolongado aceito por outros países, certas áreas do alto-mar que ligam águas territoriais de Estados litorâneos podem ficar sujeitos à soberania de um Estado. Isso foi sublinhado no caso *Plataforma continental anglo-norueguesa*”. SHAW, Malcolm N. *Direito Internacional*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla et al. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 446.

a Austrália conseguira seu objetivo. Essa decisão tornava sem efeito as medidas cautelares ordenadas em 22 de junho de 1973. Discutindo a compatibilidade de certas utilizações *privativas* do alto-mar com as liberdades que são asseguradas aos Estados nesse espaço, Dinh *et al.* salientam o problema dos ensaios nucleares no mar e a conseqüente necessidade do estabelecimento de uma zona de exclusão de navegação marítima e aérea no perímetro dos ensaios.

*O T.I.J. absteve-se de decidir sobre esta questão em seus acórdãos de 20 de dezembro de 1974 sobre os ensaios nucleares da França no Pacífico e a solução é incerta; a “afetação do alto-mar para fins pacíficos”(art. 88 da Convenção de 1982 que não tem equivalente na de 1958) poderia conferir um argumento aos partidários da tese da ilicitude dos ensaios, se bem que se possa sustentar que uma experiência não é, em si própria, “não pacífica”. Pelo contrário a criação de uma zona interdita durante a duração dos ensaios é certamente contrária aos princípios da liberdade de navegação e de sobrevoo.*⁴²

Considerando-se a realidade do mundo atual, os avanços científicos e tecnológicos, a interdependência e a integração cultural e econômica entre todos os povos, o velho princípio da liberdade dos mares está hoje em franca evolução, amparado em decisões jurisprudenciais internacionais e na extensa normativa internacional que estabelece as exceções às liberdades enumeradas e regula todas as atividades no alto-mar. Por oportuno, devemos ainda assinalar o fato de que a zona econômica exclusiva, estabelecida na Parte V da

42 DINH, *et al.*, *op. cit.*, p. 1022.

Convenção de Montego Bay, não é parte do alto-mar; entretanto, os artigos 55, 58 e 86 estabelecem que dispositivos específicos destinados à regulação do alto-mar lhe são aplicáveis.

O BRASIL E AS NEGOCIAÇÕES SOBRE DIREITO DO MAR

Luiz Filipe de Macedo Soares

1. Introdução

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar completará 20 anos de vigência em 2014. Este estudo pretende salientar as razões pelas quais o aniversário é para ser comemorado.

A relevância de um instrumento de direito internacional prende-se à temática sobre a qual ele legisla, vista tanto sob o aspecto de sua abrangência, quanto em comparação com os problemas pré-existentes que a comunidade internacional pretende encaminhar com o auxílio daquele instrumento. Em matéria de abrangência, veremos que a Convenção estatui a respeito de todos os usos sobre toda a parte da superfície terrestre que é coberta por mares e oceanos, algo como 75% do total. Do lado dos problemas, o maior a que a negociação da Convenção se dirigiu foi a escassez de normas aplicáveis àquele espaço e a ausência de instituições específicas para resolver eventuais conflitos de interesses. Desde o início do século XX, os mares vinham progressivamente deixando

de ser apenas rota de passagem ou repositório de recursos vivos. Se até esses usos tradicionais, pelo próprio crescimento, estavam demandando regras, novas possibilidades e riquezas impunham acertos para evitar disputas desastrosas.

A criação de direito ou o reconhecimento de direitos pressupõe identificação de titulares; em outras palavras: quem teria direito a quê. Desde que se começara a pensar no direito aplicável ao espaço marinho, no século XVII, as questões relativas a domínio, propriedade e soberania mantinham-se sem solução juridicamente positiva. À medida que crescem os interesses sobre alguma coisa, a incerteza de direitos gera maior insegurança e diminui a propensão a concessões, afastando a possibilidade de acordo. O terreno é fértil para a opressão e a violência. As circunstâncias políticas ao longo da segunda metade do século passado; a aceitação, com todas as limitações e reticências, das Nações Unidas como foro legítimo e universal para negociações, a persistência, o conhecimento e a inventividade dos negociadores levaram ao resultado que, com a perspectiva de duas décadas, pode parecer, se não milagroso, pelo menos surpreendente. Ainda que não se tenha logrado a almejada universalidade, não há dúvida de que a Convenção representa enorme avanço no direito internacional e, por conseguinte, nas relações internacionais. As páginas que se seguem pretendem demonstrar essa afirmação e fundamentar o motivo de celebração. Oxalá consigam.

Desde logo vale advertir que não se pretende um *vade mecum* da Convenção nem uma narrativa das peripécias da negociação, tema esse, aliás, de enorme interesse, pois o resultado não teria sido alcançado a não ser mediante iniciativas – quase diria truques – sem

precedentes na prática diplomática. Dada a profusão de questões simultaneamente em negociação e a variedade de interesses e, por conseguinte, de posições a respeito de cada uma delas, impunha-se o *package deal*: nada seria adotado sem que tudo estivesse acordado. Por isso mesmo, tampouco poderia partir-se de um projeto. Como será visto adiante, partiu-se de uma longa lista de tópicos como forma de contornar a imposição dos interesses exclusivistas das grandes potências. Contudo a preliminar essencial foi a criação de uma nova ideia no direito internacional: o patrimônio comum da humanidade. Em torno dela é que foram encontradas muitas outras soluções, algumas de extraordinário alcance e novidade, como a zona econômica exclusiva ou a engenhosa concepção do que é “plataforma continental”. Pelo espaço que cobre e pela audácia política que ele encerra, o patrimônio comum da humanidade está no centro do novo Direito do Mar e do presente estudo.

Como não se partia de um anteprojeto, os presidentes das três comissões em que se organizou a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foram arriscando formulações combinadas, a partir de 1975, em texto inicialmente intitulado “Single negotiating text”. O grau de elaboração foi subindo e, já em 1977, o articulado chamava-se “Informal composite negotiating text”. Em 1980, já se logrou um “texto informal” de projeto de convenção, formalizado finalmente no ano seguinte e aberto a assinatura em 1982.

Para explicar como se embarcou na grande negociação e como se chegou ao resultado que é a Convenção das Nações Unidas

sobre o Direito do Mar¹, é preciso considerar o mundo dos anos 1960 além dos fatos específicos relativos ao meio marinho, que, pode-se dizer, vieram à tona naquela época. Paralelamente é mister considerar a lenta evolução da posição do Brasil desde o início do Estado brasileiro, de grande timidez à vanguarda, e as circunstâncias de nosso País naquela mesma década.

O desfecho do processo e as decisões do Brasil quanto à Convenção e em decorrência dela completam o quadro.

2. Alguns antecedentes

Em 1613, ao arribar a Portsmouth, o novo Embaixador da Espanha, Conde de Gondomar, iniciou sua missão com sério incidente ao recusar baixar o pavilhão espanhol em cumprimento e respeito às belonaves inglesas ali fundeadas e em sinal de reconhecimento da soberania da Inglaterra sobre os mares. Alertado, o Rei James I teve o bom senso de relevar a insolência e de não ordenar o afundamento da flotilha espanhola e das renascentes relações com a Espanha, depois do desastre da Invencível Armada². O hábil Gondomar, ao longo dos sete anos em que passou como enviado à Corte de St. James, acabou por se tornar amigo próximo do monarca inglês.

Por entre as malhas da “soberania” inglesa, navegavam as Companhias holandesas, os corsários franceses, os galeões espanhóis com as pratas e ouros de suas possessões e os muitos negreiros, não só portugueses. Colônias como o Brasil não tinham

1 Esse é o título oficial da Convenção. O fato de a cerimônia de assinatura ter-se realizado em Montego Bay, na Jamaica, não justifica usar nenhum desses topônimos caribenhos como título da Convenção.

2 Garret Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, London, Penguin, 1965, p. 250.

acesso aos mares por elas mesmas. Quando deixamos de sê-lo, foi preciso recorrer à experiência de um Thomas Cochrane³.

Efeméride tão fundamental como a abertura dos portos de 1808 tem sentido de fora para dentro; significa a chegada de outras gentes, novas ideias, mais mercadorias. Nossa história, vista pelo prisma dos ciclos econômicos, não comporta uma era marítima. À frente, a costa longa, o mar aberto sem estreitos internacionais e, para o lado oposto, o vasto território inexplorado. Não há estímulo à aventura navegadora nem anseio de soberania marítima. Frei Vicente de Salvador tinha razão: caranguejos ficam arranhando as areias do litoral, não se arriscam mar afora.

É natural, pois, que, da Circular nº 92 do Ministério da Guerra, de 1850⁴, ao Decreto nº 5.798, de 1940, todos os textos legais estipulassem uma largura de três milhas para o mar territorial brasileiro. Foi ela mantida até 1966! Essa constância brasileira não era generalizada entre os países. Em 1930, por primeira vez em âmbito multilateral, discutiu-se a largura do mar territorial em conferência convocada pela Liga das Nações para unificar as regras de Direito do Mar. Os 22 países que nela se pronunciaram sobre essa questão específica dividiram-se entre preferências por 3, 6 e 12 milhas, em alguns casos com a adjunção de uma zona contígua na qual o Estado costeiro exerce jurisdições específicas, tais como em matéria aduaneira, sanitária, de imigração e outras. A meio caminho entre a legislação nacional vigente e o extremo

3 1775-1860. Oficial da Marinha britânica. Serviu no Brasil, contratado para organizar a Marinha nacional, entre 1823 e 1825.

4 *Apud* Luiz Augusto de Araújo Castro. *O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 1989.

das 12 milhas, a Delegação brasileira manifestou-se a favor de moderadas 6 milhas. Na Comissão de Direito Internacional⁵, que, já em sua primeira Sessão, em 1949, passa a tratar do assunto, o Brasil mantém essa posição, que, com ser comedida, afasta-se da própria legislação nacional ainda alinhada ao ditame britânico das 3 milhas.

O poder naval, então, pertencia aos Estados Unidos da América, cujo Presidente, Harry Truman, proclamara, desde 1945, a jurisdição exclusiva de seu país sobre os recursos da plataforma continental em suas costas. O passo foi seguido por vários países latino-americanos e, em 1950, pelo Brasil, que integrava ao território nacional a plataforma submarina (Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950)⁶, sem referir-se, como fizera a Argentina, às águas suprajacentes, que ela chamava de mar epicontinental. Ainda assim, o decreto brasileiro menciona pesca e aventa a necessidade de novas leis sobre a matéria. Contudo, o grande fato novo eram as decisões de Chile, Equador e Peru, desde fins dos anos 1940, de estenderem suas jurisdições a 200 milhas!

3. A Conferência de 1958

A Comissão de Direito Internacional (CDI) prosseguiu seu trabalho e preparou projetos de convenções sobre quatro temas:

- a) mar territorial e zona contígua;
- b) alto-mar;

5 Instituída pela Resolução nº 174 (II) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1947, com a finalidade de encorajar o desenvolvimento e a codificação do direito internacional.

6 Ver Vicente Marotta Rangel, *Natureza Jurídica e Delimitação do Mar Territorial*, Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, revista, 1970.

- c) pesca e conservação dos recursos biológicos do mar;
- d) plataforma continental.

Essa I Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (I ConfDiMar)⁷, realizada em Genebra, de 24 de fevereiro a 27 de abril de 1958, já reunia 86 Estados. Gilberto Amado⁸ chefiava nossa delegação, que contava com os futuros Embaixadores José Sette Câmara⁹ e Carlos Calero Rodriguez, que viria a ser o signatário da Convenção em Montego Bay, 24 anos mais tarde.

O relatório da delegação¹⁰ dá-nos boa ideia dos interesses do Brasil (melhor dizendo, da falta deles) naquela época. Sobre mar territorial e zona contígua, o Brasil votou a favor da proposta Estados Unidos da América (EUA)-Canadá, respectivamente de 3 e 12 milhas, com a mera finalidade de proteger “os direitos dos pescadores brasileiros nas costas do Uruguai”. Quanto ao alto-mar, “o Brasil não tinha interesses de vulto a defender” e, similarmente, no tocante à pesca, o relatório indica que “o Brasil não figura entre os países para cuja economia a pesca contribui de maneira importante”. Mais adiante, assinala que “o representante do Brasil não interveio nos debates gerais” sobre plataforma continental. Na realidade, o representante, Calero Rodriguez, até que se manifestou em discussões mais específicas, mas sem afastar-se do critério dos

7 Essa é a sigla adotada pelo Itamaraty.

8 1887-1969. Embaixador em vários países durante o primeiro governo de Vargas, membro da CDI desde a criação do órgão.

9 1920-2002. Foi Juiz da Corte Internacional de Justiça, cujo Estatuto é parte integrante da Carta das Nações Unidas.

10 Circular nº 2946, de 2 de junho de 1958, do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

200 metros de profundidade para definir a extensão da plataforma continental¹¹.

A I ConfDiMar fez um trabalho meritório de codificação do Direito do Mar ao adotar os cerca de 100 artigos dos quatro textos oriundos da CDI. Contudo, ela não resolveu o problema crucial da largura do mar territorial nem o da delimitação da plataforma continental, pois admitia que ela se estendesse até onde a tecnologia disponível permitisse o aproveitamento de recursos. Ainda assim – e era um avanço considerável –, ela precisou que “o Estado ribeirinho exerce direitos soberanos sobre sua plataforma continental para fins de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, os quais consistem nos recursos minerais e outros recursos não vivos do leito e do subsolo do mar e nos organismos vivos que pertencem às espécies sedentárias”. Convém observar que a expressão “direitos soberanos” não se confunde com o instituto “soberania”, este inerente ao território e à existência do Estado. Aquela expressão evoca o exercício de direitos com exclusividade para fins específicos em espaços definidos. Já a evocação de “espécies sedentárias” nos traz à memória a célebre “Guerra da Lagosta”, que quase aconteceu poucos anos depois entre o Brasil e a França, a qual sustentava que o crustáceo, porque dava saltos, não estava em contínuo contato com a plataforma continental, portanto não poderia ser considerado “espécie sedentária”; era um “peixe” como qualquer outro, ao qual não se aplicava o direito soberano do Brasil, Estado costeiro, e, em consequência disso, estava livre para ser pescado pelas frotas francesas ou outras. Ao que, em comparação mordaz, o

11 Ver Trindade, Antônio Augusto Cançado, Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público Período 1941-1960 segunda edição Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012.

diplomata brasileiro Miguel Osório de Almeida teria retrucado que, por analogia, os cangurus seriam aves. As esquadras defrontaram-se, mas não atiraram. Os pesqueiros franceses retiraram-se, e o Brasil inteiro percebeu que havia interesses em jogo no mar. Amuado, o Presidente Charles de Gaulle, embora não recusasse, deixou de responder o pedido de *agrément* para que o Embaixador Vasco Leitão da Cunha (1903-1984) assumisse a Embaixada em Paris, apesar de serem amigos desde o tempo da Guerra, quando o Governo brasileiro enviara o Embaixador como seu representante junto a de Gaulle, então estabelecido em Argel.¹²

Petite histoire à parte, esse tipo de controvérsia, que começava a ocorrer com inquietante frequência inclusive em “civilizadas” águas europeias, servia para alertar os países sobre os riscos que a indefinição jurídica dos espaços marinhos encerra não somente quanto aos interesses econômicos dos Estados, mas também em relação à paz e à segurança internacional. Se tivesse persistido aquele estado de coisas, o que estaria ocorrendo hoje nas nossas bacias petrolíferas oceânicas, como o pré-sal?

Em Genebra, ao final da I ConfDiMar, Gilberto Amado limitou-se a assinar a Ata Final. Fizemos bem. Nenhuma das quatro Convenções por ela adotadas jamais entrou em vigor. Uma II Conferência, em 1960, não avançou nem um palmo. Não muito depois, embora não fosse uma questão de Direito do Mar, a crise dos mísseis em Cuba, resolvida por meios diplomáticos, mas mediante o bloqueio naval americano, dramatizou a perspectiva do meio marinho como um real campo de batalha caso a Guerra

12 Cunha, Vasco Leitão da, *Diplomacia em Alto-Mar*, Fundação Alexandre de Gusmão, 2ª edição, 2004, p. 259.

Fria esquentasse. Não era apenas a Guerra Fria, a confrontação dos blocos Leste e Oeste, o aspecto estratégico-militar, a dimensão propriamente política que fundamentavam as preocupações. O mundo estava em meio aos chamados “trinta gloriosos”, os anos sem precedentes na História, em que os países chamados industrializados (ou desenvolvidos) da América do Norte e da Europa Ocidental mais Japão, Austrália e Nova Zelândia conheciam crescimento econômico contínuo e acelerado e experimentavam por primeira vez a invenção rooseveltiana do consumo de massa. Os fornos e forjas que alimentavam essa imensa atividade industrial demandavam, vorazes, quantidades crescentes de matérias-primas de que nem todos esses países, grandes consumidores, dispunham. A extração, produção, beneficiamento, refino, transporte e comércio das matérias-primas e o financiamento correspondente eram parte integrante da fisiologia dessa explosão econômica da qual não participavam, mas procuravam emular, as economias centralmente planejadas do bloco socialista. O resto, como o Brasil, éramos periferia.

4. O sistema internacional nos anos 1960

Complicava a situação, naquela década dos 1960, a grande reviravolta representada pelo processo de descolonização. O marco fundamental jurídico-político desse acontecimento maior do século XX foi a Declaração sobre Outorga de Independência aos Povos Coloniais (Resolução nº 1.515, da XV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1960). A primeira grande operação envolvendo as Nações Unidas que não tinha a ver essencialmente com a Guerra Fria deu-se no conflito do Congo ex-belga, em que

os matizes e motivações ideológicas não disfarçavam o caráter de cruenta e calamitosa disputa por matérias-primas. Afora esses países recém-libertados ou ainda em luta pela independência, os demais subdesenvolvidos, como o Brasil – nem todos, é claro, com a mesma clarividência –, assistiam à festa industrializada e à tragédia dos descolonizados; sofriam a esquizofrenia que os economistas chamaram “efeito-demonstração” e se debatiam entre, de um lado, a quimera de ser convidados, mercê de bom comportamento, ao ágape dos ricos e, de outro lado, a árdua tarefa de encontrar o caminho para um desenvolvimento próprio e autêntico, conforme mostravam um Raul Prebisch¹³, um Celso Furtado e vários outros. Tal embate, que, aliás, subsiste, causou as longas e dolorosas fases autoritárias por que passamos sul-americanos e outros. Havia, porém, lados menos ruins, que revelam o valor da Organização das Nações Unidas, tão facilmente criticada como gigantesco e dispendioso moinho de documentos e discursos. Todos os novos Estados tornavam-se membros da Organização, cuja nova composição alterava as regras do jogo, ainda assim não de modo suficiente para alcançar a real democratização das relações multilaterais, que não depende dos números relativos. As novas ideias econômicas ganharam audiência e, ao lado dos latino-americanos, as notáveis elites fundadoras dos novos Estados africanos e asiáticos lançaram um novo debate por meio da criação do Movimento não Alinhado, em 1961. Uma consequência fundamental disso foi, em 1964, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD

13 1903-1986. Economista argentino, primeiro Diretor da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas sediado em Santiago do Chile, que teve grande influência no pensamento econômico latino-americano entre os anos 1950 e 1970.

– sigla em inglês). O presente estudo não pretende descrevê-la nem examinar suas propostas e conclusões. O que importa aqui é registrar que, naqueles anos revoltos, forjou-se a consciência de que havia um grupo amplamente majoritário de Estados que, a despeito da grande diversidade entre eles, compartilhava a condição do subdesenvolvimento. É certo que as grandes potências fundadoras das Nações Unidas haviam criado os cadeados para proteger sua hegemonia, como o poder de veto no Conselho de Segurança, necessários para contra-arrestar o que os ricos viriam a chamar ironicamente “maiorias automáticas”.

De tudo isso, retenha-se que havia avidez por matérias-primas, que surgiam muitos novos atores na arena mundial, que os interesses diferenciados e opostos apresentavam-se cada vez mais claramente.

5. O Brasil nos anos 1960

O Brasil, que meros cinquenta e poucos anos antes havia sustentado pela voz de Ruy Barbosa a tese da igualdade dos Estados, que, desde 1930, vinha construindo aos trancos e barrancos as bases de uma democracia política e social e que fazia pouco mais de 10 anos havia-se lançado na via da industrialização e da construção da necessária infraestrutura, tinha condições de desempenhar papel muito relevante no novo panorama. Contudo, não podemos ignorar as circunstâncias internas que vivia o país. Não cabe aqui descrevê-las. Basta, para os propósitos de balizar nossa participação no debate sobre Direito do Mar, lembrar, em rápidas pinceladas, a evolução da política externa nos anos 1960.

Podem-se distinguir três fases com características próprias. No período 1961-1964, nos governos Jânio Quadros e João Goulart, lança-se a chamada Política Externa Independente, exemplificada pelo estabelecimento de relações com o bloco socialista e pela resistência à imposição de sanções a Cuba. Em seguida, a primeira presidência militar (1964-1967) procura um realinhamento mais estrito aos EUA. Em discurso no Itamaraty, em 31 de julho de 1964, o General Humberto de Alencar Castello Branco dizia: “[...] na presente conjuntura de confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os respectivos centros de poder, a preservação da independência pressupõe a aceitação de certo grau de interdependência, seja no campo militar ou no político. Consideramos nosso dever optar por uma íntima colaboração com o sistema ocidental, em cuja preservação repousa a própria sobrevivência de nossas condições de vida e dignidade humana”.¹⁴ Esse tipo de pensamento, que já havia levado ao rompimento com Cuba logo no início do regime militar, propiciaria nossa participação na intervenção militar na República Dominicana, em 1965. Ao mesmo tempo, e apesar do alinhamento, mantinha-se espaço para buscar soluções mais adequadas para nosso desenvolvimento econômico. Exemplo disso foi a tentativa brasileira frustrada de reformar a Carta da Organização dos Estados Americanos para dotá-la de um sistema de cooperação econômica baseado em compromissos de natureza jurídica e política, em vez da pseudobenemerência da Aliança para o Progresso e outras iniciativas concedidas de cima para baixo pelos

14 Biblioteca da Presidência da República, *Discursos do Presidente Humberto de Alencar Castello Branco*, p. 109-110.

EUA e não democraticamente pactuadas. Na terceira fase, nos últimos três anos da década, o segundo governo militar percebe a crescente distensão no quadro da Guerra Fria e vê a possibilidade de descolar-se de tão estrita aderência ao “sistema ocidental”. O fato talvez mais marcante na política externa foi a recusa brasileira de assinar, em 1968, o Tratado de não Proliferação Nuclear (o Brasil só virá a fazê-lo, superado o contexto daquela época, em 1995). Podia haver um componente estratégico-militar nessa postura, mas ela refletia sem dúvida uma nova atitude, bem definida em discurso do General Arthur Costa e Silva no Itamaraty, em 5 de abril de 1967, em que afirmava “o interesse nacional como fundamento permanente de uma política externa soberana”¹⁵. A diplomacia brasileira entrava, assim, no debate sobre o novo Direito do Mar em condições mais confortáveis, em que já não primava a [inter] dependência.

É curioso notar que o período de 50 anos entre 1939 e 1989 contém três imensas transformações da realidade política mundial: a II Guerra Mundial, a descolonização e o fim da União Soviética e do bloco por ela conduzido.

Essa digressão pode ser útil para caracterizar as motivações e o clima em que se passariam as negociações sobre Direito do Mar e os interesses e a consequente ação do Brasil naquele contexto.

6. Por que o Direito do Mar volta à tona

No que tange ao meio marinho, o contexto compunha-se de dois fatos principais. O primeiro, como vimos, era a indefinição

15 Biblioteca da Presidência da República, *Discursos do Presidente Arthur da Costa e Silva*, p. 196.

da delimitação e, portanto, da propriedade dos espaços marinhos; em outras palavras: a falta de segurança jurídica. O segundo era uma novidade. Desde fins dos anos 1950, um engenheiro norte-americano vinha falando sobre a existência de imensos depósitos minerais nos fundos marinhos a grandes profundidades. Uma das formas de tais depósitos era vastos espaços cobertos de pedregulhos ricos em minérios de valor econômico, principalmente manganês, cobre, níquel e cobalto – os nódulos polimetálicos. Não se pode dizer que essas novidades tenham tido impacto sobre a opinião pública, mas certamente causaram sensação entre as empresas mineradoras e a indústria, sequiosas, como vimos acima, de matérias-primas. Os governos das grandes potências logo perceberam o perigo de uma “corrida do ouro”. Assim é que, num discurso, em 13 de julho de 1966, o Presidente Lyndon B. Johnson declarou:

Under no circumstances, we believe, must we ever allow the prospects of rich harvest and mineral wealth to create a new form of colonial competition among the maritime nations. We must be careful to avoid a race to grab and to hold the lands under the high seas. We must ensure that the deep seas and the ocean bottom are, and remain, the legacy of all human beings¹⁶.

O Presidente não estava propondo uma negociação. O objetivo de sua declaração era marcar um círculo de giz, dar um aviso às outras “nações marítimas”, fazendo uma comparação com a corrida colonial que suscitara sérias fricções no século precedente. Como, porém, assegurar que os mares profundos e o fundo dos oceanos permanecessem o “legado de todos os seres humanos”?

16 *The public papers of President Lyndon B. Johnson*, 1967, vol. 2, # 308.

A fórmula da hábil raposa texana era atraente como toda demagogia, mas carecia de qualquer indicação sobre como atingir tal objetivo. O caminho passaria pelas Nações Unidas. A Agenda da XXII Sessão da Assembleia Geral continha o item 92: “Examination of the question of reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and of the ocean floor, underlying the seas beyond the limits of present national jurisdiction and the use of their resources in the interest of mankind”¹⁷. Note-se que o item foi distribuído à I Comissão, que trata de desarmamento e segurança internacional, e não à II Comissão, que se ocupa de temas econômicos, nem à VI Comissão, encarregada dos assuntos jurídicos. Parecia prevalecer a finalidade de evitar conflito, e não tanto de aproveitar recursos ou estabelecer bases jurídicas, inclusive porque a expressão *interest of mankind* carecia de nitidez.

Foi uma surpresa, e sem dúvida um acontecimento histórico, o discurso que o Representante de Malta, Arvid Pardo, começou a pronunciar na manhã de 10 de novembro de 1967, continuando – fato raro – na reunião da tarde.¹⁸

A intervenção de Pardo pode ser dividida em quatro partes. De início, põe o problema das novas possibilidades de exploração e aproveitamento econômico dos fundos marinhos a grandes profundidades, que poderiam levar à apropriação dessas áreas para uso nacional. Segue um apanhado dos avanços tecnológicos, das sucessivas descobertas e dos usos possíveis dos fundos marinhos.

17 As citações de documentos da Assembleia Geral das Nações Unidas encontram-se no sítio eletrônico das Nações Unidas.

18 A íntegra do discurso encontra-se nos documentos da XXII Sessão da Assembleia Geral - A/C.1/PV.1515 e 1516.

A terceira parte mostra que o direito internacional, inclusive a Convenção de 1958 sobre a plataforma continental e todas as iniciativas e discussões posteriores, deixam de resolver com segurança o estatuto daquele vastíssimo espaço, o qual, mesmo com a ampliação das faixas sob jurisdição nacional, cobre mais de 50% da superfície do planeta. Vem depois a proposta de elaboração de um tratado baseado em princípios segundo os quais os fundos marinhos e oceânicos além dos limites da jurisdição nacional não podem ser sujeitos a apropriação por país algum e devem ser reservados exclusivamente para fins pacíficos. O aproveitamento econômico dos recursos desse espaço deve ser feito de acordo com os interesses da humanidade. A aplicação prática desses princípios deveria ser confiada a uma agência internacional, que atuaria não como soberana, mas como mandatária dos Estados.

Como medida imediata, Pardo propunha a adoção de uma resolução que definisse os fundos marinhos como patrimônio comum da humanidade e congelaria todas as pretensões de soberania sobre aquela área até que se definissem os limites da plataforma continental.

Observe-se, portanto, um dado fundamental que permitirá a criação do novo Direito do Mar. Até então, os Estados preocupavam-se em definir os limites exteriores de sua jurisdição nacional sobre a lâmina d'água e sobre a plataforma continental. O que estava além da jurisdição nacional não requeria maiores cuidados. Bastavam em princípio as liberdades tradicionais de navegação e de pesca. Abaixo da massa de água, o solo e o subsolo eram terreno baldio. A partir daquele momento, os fundos marinhos além da jurisdição nacional ganhavam imensa relevância. Para legislar sobre esse

espaço, era mister definir claramente sua extensão. A busca da fixação dos limites da jurisdição nacional tinha, até então, tomado a praia como ponto de partida. Agora, a questão invertia-se, passava a ser considerada a partir de fora: do alto-mar e das profundidades abissais. A nova perspectiva, como veremos adiante, tornava-se cabível porque o alto-mar e as profundidades abissais passavam a ter um proprietário: a humanidade. Era preciso, portanto, definir o que não pertenceria à humanidade como um todo. Para isso, impunha-se um consenso sobre a extensão da jurisdição nacional.

O Brasil acompanhou muito de perto essa evolução durante a segunda metade da década de 1960. Acompanhou tanto no sentido de observar quanto no de agir, tomar decisões. Assim é que o Decreto-Lei nº 44, de 18 de novembro de 1966, ampliava de 3 para 6 milhas a largura do mar territorial, a que se somavam mais 6 milhas a título de zona contígua. A Constituição de 1967 incluía, em seu artigo 4º, o mar territorial e a plataforma continental entre os bens da União. Em 25 de abril de 1969, o Decreto-Lei nº 553 encampava toda a faixa de 12 milhas como mar territorial. Mas não era só em matéria de legislação que se verificavam transformações na tímida e conservadora posição do Brasil sobre Direito do Mar.

7. O início da criação do novo Direito do Mar

Os impulsos partiam das Nações Unidas e, para melhor compreendê-los, voltemos às margens do East River, onde o discurso de Arvid Pardo, conquanto tivesse repercutido fortemente, não era suficiente para que os Estados-Membros tomassem logo decisões de fundo. A Resolução nº 2.340 (XXII) da Assembleia Geral,

relembrando cautelosamente em seu preâmbulo “as disposições e a prática do Direito do Mar”, estabelecia, aliás, por proposta dos EUA e para dar tempo a reflexão, um Comitê *ad hoc* composto de 35 Estados, entre os quais o Brasil, para estudar os usos pacíficos do fundo do mar e do solo oceânico além dos limites da jurisdição nacional.

O Comitê *ad hoc* reuniu-se duas vezes durante o ano de 1968, uma das quais no Rio de Janeiro, o que por si só demonstrava o grau de envolvimento nacional. Com efeito, já em fevereiro daquele ano, pelo Decreto nº 62.232, era criada uma Comissão Interministerial sobre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos (CIEFMAR). Aprofundou-se aí a reflexão sobre o conteúdo e a realização da ideia de patrimônio comum da humanidade, quer dizer: como o aproveitamento econômico dos fundos marinhos poderia reverter em benefício equitativo para todos e que tipo de mecanismo seria necessário para lograr tal objetivo. A questão, porém, ainda não amadurecera e a Assembleia Geral, no ano seguinte, pela Resolução nº 2.467 (XXIII), transformou o Comitê *ad hoc* em permanente com maior número de membros e instruiu-o já a “estudar a elaboração de princípios jurídicos e normas para promover a cooperação internacional na exploração e uso” dos fundos marinhos. Ademais, solicitava ao Secretário-Geral um “estudo sobre a questão do estabelecimento em tempo oportuno de um mecanismo internacional apropriado para promover a exploração e aproveitamento econômico dos recursos” dos fundos marinhos. Essa alusão a mecanismo internacional suscitou a desconfiança dos EUA e de outros ocidentais, que se abstiveram, ao passo que a União Soviética e seu bloco do leste europeu preferiram

taxativamente votar contra. Para os ocidentais, o texto cheirava a socialização, enquanto para os socialistas, parecia indicar manobra imperialista. O Brasil incluiu-se ente os 85 que apoiaram o texto.

O Comitê dos Fundos Marinhos continuou seu trabalho durante 1969. A Assembleia Geral adotou a Resolução nº 2.574 D (XXIV), que estabelecia uma moratória aplicável a todas as atividades, por Estados ou por pessoas físicas ou jurídicas, concernentes ao aproveitamento econômico de recursos da área dos fundos marinhos e oceânicos e de seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional. Acrescentava que nenhuma reivindicação a qualquer parte daquela área ou a seus recursos seria reconhecida. A moratória vigoraria até o estabelecimento de um regime internacional.

Embora dúbia, a Resolução era politicamente importante porque deixava constância de que a atividade econômica nos fundos marinhos dependeria de um regime internacional, implicando, assim, a necessidade de uma negociação para criá-lo. A parte relativa ao congelamento das reivindicações era ainda mais vaga, já que jamais se chegara a acordo geral sobre a delimitação da jurisdição nacional e, por conseguinte, sobre o espaço que se estendia fora da jurisdição nacional.

O outro tema discutido, sobre o qual versa a Resolução nº 2.574 A (XXIV), era a possível convocação de uma conferência para examinar os regimes jurídicos incidentes sobre todas as áreas cobertas pelas Convenções de 1958, *com vistas a chegar a uma definição dos fundos marinhos à luz do regime a ser definido para essa área*. A Resolução pedia que o Secretário-Geral colhesse as opiniões dos Estados-Membros quanto à conveniência da convocatória.

Sem dúvida, o maior avanço proporcionado por essa resolução era a afirmação inédita de que “existe uma área do fundo do mar e do solo oceânico e de seu subsolo que jaz além dos limites da jurisdição nacional”. Mais explicitamente, a Resolução registrava que a Convenção de 1958 sobre a plataforma continental “não define com precisão os limites da área sobre a qual o Estado costeiro exerce direitos soberanos”. Como vimos acima, aquela Convenção, ao tomar como critério possível de extensão da jurisdição nacional sobre a plataforma continental, a distância até onde há possibilidade ou capacidade de utilizar os recursos nela encontráveis, abria a possibilidade, pelo menos teoricamente, de que as jurisdições nacionais dos Estados costeiros se estendessem até a linha mediana entre dois continentes que bordejam um espaço oceânico. Por exemplo, entre a América do Sul e a África, as plataformas continentais das bordas leste e oeste estender-se-iam até a Cordilheira Mesoatlântica, não havendo lugar, portanto, para uma área não sujeita a jurisdição nacional. Esse exemplo, obviamente teórico, serve para melhor compreender as questões em jogo. Embora essas Resoluções reunissem maioria suficiente para ser adotadas, o número de votos contrários e de abstenções evidenciava profundas divergências.

A partir de 1967, tudo se torna mais complexo. Até então, a preocupação fundamental era definir até onde alcança a jurisdição do Estado costeiro. No tocante a mar territorial, a posição majoritária era conservadora, mas, desde o final da década de 1940, vários latino-americanos haviam estendido unilateralmente suas jurisdições até 200 milhas. No tocante à plataforma continental, a declaração dos EUA, em 1945, havia sido imitada por vários outros,

como México, Argentina, Panamá, Brasil, mas nenhum deles definia delimitação precisa. Havia também os Estados mediterrâneos, isto é aqueles sem litoral, que temiam ser ignorados e sobre os quais as Nações Unidas haviam realizado uma Conferência, em 1965, da qual resultou uma *Convention on Transit Trade of Land-locked Countries*, primeiro ato multilateral a reconhecer a desvantagem econômica de tais Estados. O Brasil assinou, mas não ratificou a Convenção, em vigor desde 1967.

Vale lembrar a razão da largura de 200 milhas adotada pelos três Estados da costa ocidental da América do Sul. O relevo litorâneo, mediante o desnível abrupto da cordilheira andina, a rápida queda do fundo a grandes profundidades, aliado ao regime de ventos e à corrente fria ao longo da costa, produz uma ressurgência de águas frias do fundo para a superfície e a consequente fertilização das águas. Daí a riqueza ictiológica da área, que faz do Peru a segunda potência pesqueira do mundo, atrás da China. As 200 milhas visavam, assim, primordialmente, a preservar os riquíssimos bancos pesqueiros para os países costeiros.

Agora, mais para fora e mais para o fundo, despontava um eldorado, algo como 50% da superfície terrestre, pingue de recursos minerais. As potências industrializadas ocidentais queriam ter acesso livre a essa área e não viam com simpatia ideias de coletivização, de internacionalização. Porém, receavam uma confrontação caótica e perigosa de interesses, inclusive militares. À União Soviética, repugnava uma competição no estilo capitalista selvagem, mas ela tinha interesses de país industrializado. Muitos países em desenvolvimento, especialmente os chamados de menor desenvolvimento relativo e os sem litoral, vislumbravam nos fundos

marinhos uma promessa de redenção e tendiam a distanciar-se dos chamados territorialistas, aqueles que reivindicavam jurisdições nacionais estendidas. Queriam que o espaço internacional fosse o mais extenso possível. Não se interessavam tanto por jurisdição nacional.

8. Uma batalha lateral: a pesquisa científica marinha

À margem desse debate centralizado na Assembleia Geral, em Nova Iorque, passava-se um combate lateral em torno de tema até então pouco notado nas relações internacionais: a pesquisa científica marinha.

Pode-se situar o início da fase moderna de cooperação internacional nesse campo nas atividades do Ano Geofísico Internacional, em 1958, um esforço científico internacional sem precedentes. Dele provém, por exemplo, o Tratado da Antártida, cujos 12 participantes originais eram os Estados que haviam empreendido atividades na Antártida durante o Ano Geofísico. Também relacionada àquele evento foi a criação, no início dos anos 1960, da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI), no âmbito da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Os cerca de 75% da superfície terrestre cobertos pelos mares e oceanos continuavam basicamente desconhecidos em seus aspectos biológicos e, principalmente, físicos e químicos.

Por uma suspeita coincidência, as potências marítimas propuseram, em 1968, uma reforma dos estatutos da COI sob pretexto de “modernização”, aliás esdrúxula, já que a Comissão não tinha nem uma década de existência. O cavalo de batalha foi

o artigo no projeto de reforma que enumerava os objetivos da COI entre os quais figurava a defesa da “liberdade de pesquisa científica marinha”. A ideia era aparentemente inocente e irretorquível. Acontece que o Brasil havia rapidamente percebido que, a par da fixação dos limites do espaço marinho submetido à jurisdição nacional, quase tão importante era o conhecimento das características desse espaço e dos recursos vivos e não vivos nele existentes, conhecimento esse de interesse primordial para o Estado costeiro. Em 26 de agosto de 1969, o Decreto nº 63.164 disciplinava a pesquisa científica marinha no mar territorial e na plataforma continental, que só pode ser feita por estrangeiros mediante autorização do Presidente da República. Com base na nova legislação nacional, o Brasil, na discussão sobre o Estatuto da COI, propôs emenda ao artigo, que rezaria “defender a liberdade de pesquisa científica marinha *além dos limites da jurisdição nacional*”. Derrotada no ambiente restrito e menos politizado da COI, a emenda brasileira foi reintroduzida na Conferência Geral da UNESCO, em 1970, instância decisória definitiva. Aprovada na Comissão de Ciências, a emenda foi desaprovada pelo Comitê Jurídico. A Delegação do Brasil, após intenso trabalho de mobilização dos países em desenvolvimento, conseguiu, em difícil votação, derrubar o ditame do Comitê Jurídico e aprovar a emenda no Plenário da Conferência Geral. O princípio da liberdade de pesquisa científica marinha ficava, assim, qualificado pelo alcance da jurisdição nacional, sobre cuja extensão, àquela altura, ainda não existia acordo internacional.

Uma das três Comissões que viriam a ser constituídas na III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar tratava

justamente de pesquisa científica marinha e, secundariamente, de proteção do meio ambiente marinho. Isso mostra a importância estratégica do tema. Se o Brasil não se tivesse precatado em 1968, se o princípio não qualificado tivesse sido incluído no Estatuto do órgão internacional especializado, teria sido bem mais difícil manter o controle do Estado costeiro sobre pesquisa científica na futura Convenção e, por extensão, a própria jurisdição nacional; a autoridade do Estado costeiro não poderia incidir sobre atividade fundamental para a preservação de seus interesses. Vale sempre lembrar que, a despeito do muito que se progrediu em ciências marinhas, o imenso espaço oceânico permanece muito desconhecido, se compararmos com o que sabemos das terras emersas.

Mais adiante veremos que as potências marítimas, à medida que foi ficando patente que mar territorial de 3 milhas e outras teses conservadoras iam-se revelando definitivamente superadas, procurariam solapar a jurisdição nacional, mediante a aplicação ao espaço a ela submetido do máximo possível de liberdades e outras características tradicionalmente aplicáveis ao alto-mar desde os tempos do *mare liberum* de Hugo Grotius. Ao mesmo tempo, queixavam-se de que os países costeiros em desenvolvimento tudo faziam para tentar aumentar o conteúdo de sua jurisdição na faixa entre 12 e 200 milhas, a zona econômica exclusiva. O resultado, como não poderia deixar de ser, inclui compromissos e barganhas, mas venceu a tese de que a zona econômica exclusiva corresponde ao mar territorial com concessão de certas liberdades, a maior delas sendo a navegação, em vez de ser um alto-mar com certo grau de jurisdição do Estado costeiro.

9. As 200 milhas do Brasil

Menos de um ano após o Decreto-Lei de 1969, o Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, ampliava de 12 para 200 milhas o mar territorial brasileiro, incorporando à soberania nacional área equivalente a quase um terço do território emerso.

Em seus *consideranda*, o 1.098 indica os objetivos da decisão. O primeiro é a “manutenção da produtividade dos recursos vivos”, que só pode ser garantida “pelo exercício da soberania inerente ao conceito de *mar territorial*”, o único instituto de Direito do Mar que traz embutida a noção de soberania. Além disso, o Estado brasileiro visa ao atendimento “das necessidades de sua população e sua segurança e defesa”.

Nada podia inquirir a legitimidade da decisão brasileira, visto que inexistia norma internacional que fixasse a largura do mar territorial. Cabe, porém, perguntar se a motivação invocada pelo Decreto-Lei era suficiente para explicar mudança tão radical de atitude da parte de um país tão conservador na matéria. É certo que o País vivia clima de euforia, simbolizado poucos meses depois pela terceira conquista da Taça Jules Rimet. Mas isso não seria explicação suficiente. O fato é que, desde 1967, na Assembleia Geral das Nações Unidas e no Comitê dos Fundos Marinhos, o governo brasileiro vinha procedendo a um aprendizado intensivo sobre as potencialidades econômicas dos fundos marinhos e oceânicos. A Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) já trabalhava intensamente em levantamento geológico e em prospecção. Assim é que, não muito tempo depois, em 1976, perfurava-se o campo de Garoupa, o primeiro da Bacia de Campos. Antes disso, em 1973,

começara a produzir o Campo de Guaricema, ao largo de Sergipe. De fato, desde 1969, a PETROBRAS, o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) e a Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil haviam lançado o primeiro grande programa integrado de pesquisas geológicas marinhas, o GEOMAR. Realizaram-se 14 cruzeiros a partir dos quais instaurou-se, sob a égide do então Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), o Programa de Geologia e Geofísica Marinha (PGGM), reunindo cerca de 13 instituições nacionais, mormente universitárias. Em 1972, o Ministério das Minas e Energia, em convênio que reunia a PETROBRAS, o DNPM, a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM), a DHN, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e o CNPq organizaram o Programa de Reconhecimento da Margem Continental Brasileira (REMAC). Cobrindo todos os aspectos de geologia e geofísica, o REMAC, ao longo de seis anos, realizou 35 cruzeiros e produziu 11 volumes de relatórios.

Não podem restar dúvidas quanto à objetividade do decreto das 200 milhas. Resta apenas aduzir, entre as motivações, o fato de que nossos dois vizinhos com os quais compartilhamos as costas do Atlântico Sul, Argentina e Uruguai, já haviam formalizado legalmente a soberania sobre a faixa de 200 milhas.

10. A coordenação dos “territorialistas”

O Secretário-Geral da ONU, em cumprimento da Resolução nº 2.574 A (XXIV), consultou os Estados-Membros sobre o interesse em convocar uma conferência sobre Direito do Mar. Para coordenar-se sobre o tema, os nove Estados latino-americanos com jurisdição

estendida a 200 milhas – Chile, Peru, Equador, Panamá, El Salvador, Nicarágua, Argentina, Uruguai e o recém-chegado Brasil – reuniram-se, em maio de 1970, em Montevidéu. Era previsível que esse grupo tão ínfimo em termos numéricos no contexto internacional se preocupasse precipuamente em reafirmar o direito de “estabelecer os limites de sua soberania e jurisdição marítimas, de conformidade com suas características geográficas e geológicas e com os fatores que condicionam a existência dos recursos marinhos e a necessidade de seu aproveitamento racional”. O texto, muito bem elaborado, estabelece de saída a distinção entre “soberania” e “jurisdição” –isto é, entre, de um lado, propriedade exclusiva do espaço e, de outro lado, controle exclusivo dos recursos existentes no espaço –, distinção que possibilitará a solução da oposição entre territorialistas e conservadores. Ademais, não explicita a extensão dos espaços submetidos a soberania e jurisdição, pois que dependerá ela:

- a) das características geográficas – Nem toda costa abre-se para um mar amplo, que permita uma faixa de soberania com 200 milhas; há aquelas com muito menor largura;
- b) das características geológicas – Há Estados costeiros com plataformas continentais que se estendem a mais de 200 milhas do litoral, caso da Argentina e do Uruguai, enquanto outros, e era a situação dos costeiros do Pacífico, têm-nas muito estreitas;
- c) dos fatores que condicionam a existência dos recursos marinhos, como a corrente ascendente (ressurgência ou *upwelling*), que traz águas frias e ricas em nutrientes à

superfície e ensejam, como no Peru e no Equador, e também no Chile, grandes bancos pesqueiros; e

- d) da necessidade do aproveitamento racional de recursos vivos e não vivos, preocupação de todos e, visionariamente, do Brasil.

Quanto à convocação de uma conferência, o grupo foi cauteloso e clarividente ao prescrever que ela só deveria realizar-se depois que o Comitê chegasse a acordo sobre um regime para os fundos marinhos. Para estabelecer tal regime, era necessário definir a delimitação do espaço a que ele se aplicaria. A estratégia de resolver o problema a partir da perspectiva do largo e não da praia atrairia a massa de Estados subdesenvolvidos que acreditavam mais numa área internacional do que em sua capacidade de reivindicar amplas faixas de soberania e jurisdição. Pouco depois, em agosto de 1970, 20 Estados latino-americanos reuniram-se em Lima, onde, sem real avanço conceitual, reiteraram que os fundos marinhos “deveriam ser patrimônio comum da humanidade”. Dois anos mais tarde, reunido em São Domingos, o grupo latino-americano já instrumentava a ideia do patrimônio comum da humanidade, sugerindo a criação de uma “autoridade internacional com poderes para realizar todas as atividades na área [...] por si mesma ou por intermédio de terceiras pessoas”.

11. A convocação da III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar

A Resolução nº 2750 C (XXV) da Assembleia Geral, depois de três anos de amadurecimento das questões levantadas em 1967, convoca a III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do

Mar. Ela representa extraordinário avanço político ao determinar amplo mandato para a Conferência, contrariamente à pretensão que os EUA e a URSS defendiam até então de cingir a negociação à largura do mar territorial, à regulação da passagem por estreitos internacionais e à fixação de direitos preferenciais de pesca. Para eles, e seus aliados, seus interesses estratégicos e econômicos estariam essencialmente cobertos por aqueles temas. Quanto aos fundos marinhos, para evitar disputas perigosas, admitiram a ideia do patrimônio comum da humanidade com a criação de uma agência registradora de concessões de áreas para aproveitamento econômico. Contudo, a negociação da Resolução levou a resultados bem diferentes. Assim, o objetivo da conferência seria

o estabelecimento de um regime internacional equitativo – inclusive um mecanismo internacional – para a área e os recursos dos fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional, uma definição precisa da área, e uma ampla gama de questões conexas, inclusive as relativas aos regimes do alto-mar, da plataforma continental, do mar territorial (inclusive a questão de sua largura e a questão de estreitos internacionais) e zona contígua, da pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar (inclusive a questão dos direitos preferenciais dos Estados costeiros), da preservação do meio marinho (inclusive, inter alia, a prevenção da poluição) e da pesquisa científica.

A enumeração arrevesada mais parece uma receita de *fritto misto di mare*. Ainda assim, ela representa um grande êxito político: a derrota das pretensões limitadas e tradicionalistas das grandes potências. A conferência convocada por meio da Resolução

nº 2.750 C (XXV) seria efetivamente abrangente, fundadora de um novo Direito do Mar.

Nos dois anos seguintes, o Comitê dos Fundos Marinhos, ampliado com mais 44 membros e funcionando como instância preparatória da Conferência, trabalhou exaustivamente na elaboração de uma lista de assuntos que deveriam figurar na negociação, ademais daqueles atinentes ao regime para a área internacional. Cada Estado, cada agrupamento queria certificar-se de que sua situação e seus interesses não ficariam alijados dos trabalhos. Somente no último momento dos trabalhos do Comitê conseguiu-se adotar a lista de assuntos (*United Nations Official Records of the General Assembly. Twenty seventh session. Supplement no. 21 [A/8721]*). Curioso notar que o documento, uma vez aprovado, foi, na prática, posto à margem. Já havia segurança quanto ao caráter amplíssimo da negociação.

O outro alicerce da conferência, mais importante até do que a concepção de sua abrangência, seria a definição do caráter da área internacional. Afinal, se os mares e oceanos, em sua totalidade, cobrem algo como 75% da superfície do globo, o espaço não submetido a jurisdições nacionais corresponde à metade dela, ou seja, dois terços da área marinha. Por outro lado, os fundos marinhos não tinham sido contemplados até então no campo do direito internacional. As Convenções de 1958 deles não tratavam. Introduzir um novo objeto no direito internacional, atribuindo-lhe um regime jurídico, isto é, um corpo de normas que correspondam à caracterização daquele objeto é acontecimento incomum, que demanda elevado grau de criação intelectual e uma considerável força política centrípeta, algo pelo menos muito perto do consenso.

Não esqueçamos que o conteúdo do direito internacional provém de uma cristalização política, já que não se dispõe, em grande medida, de meios de aplicação ou de força de sanção análogos aos do direito interno, que é produzido mais facilmente pelo jogo de maiorias políticas dentro de um Estado.

12. A instituição do patrimônio comum da humanidade

A Assembleia Geral das Nações Unidas expressa-se por meio de resoluções, que têm peso político variável e geralmente não contêm meios de constranger. Por isso, as resoluções, em princípio, não são fonte de direito internacional. Quando os Estados-Membros desejam dar esse alcance a uma resolução, conferem-lhe habitualmente o título de “declaração”. Nem toda declaração tem essa função, podendo refletir apenas a intenção de dar maior peso político a uma resolução.

A Resolução nº 2.749 (XXV), com o título Declaração de Princípios que Governam o Fundo do Mar e o Leito do Oceano, e seu Subsolo, além dos Limites da Jurisdição Nacional, constitui documento gerador de direito no âmbito do direito internacional. A Declaração destina-se a atribuir natureza jurídica diferenciada a um espaço da superfície terrestre, tornando possível, a partir daí, estabelecer um regime jurídico, um conjunto de normas, aplicável àquele espaço. Para tanto, a Declaração tem de partir da premissa de que aquele espaço existe e pode ser identificado, enunciando-a no preâmbulo, já no primeiro *considerandum*: “Afirmando que existe uma área do fundo do mar e do leito oceânico, e de seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional, *os precisos limites da qual estão ainda por serem determinados*” (grifo meu). A ideia

da inclusão dessa parte final do texto provém do Brasil e ela foi essencial para que a Declaração atingisse seus fins, por assim dizer, tivesse validade. O reconhecimento da existência da Área (termo que passará a resumir, inclusive legalmente, a locução utilizada no título e no Preâmbulo da Declaração) não poderia condicionar-se à delimitação dela e, conseqüentemente, das jurisdições nacionais sob pena de inviabilizar a própria Declaração, anulando, portanto, uma das bases jurídico-políticas essenciais para que houvesse a Conferência. Com efeito, não é possível identificar a natureza jurídica de algo que não existe, ainda que se suspeite ou se queira que venha a existir. Por outro lado, uma vez declarada a existência da Área, impõe-se a necessidade de delimitá-la.

O § 1º declara que a Área e seus recursos são o patrimônio comum da humanidade. Vale aqui examinar a que categoria, no contexto do direito internacional, pertence o enunciado “patrimônio comum da humanidade”. Não se trata de um princípio, termo que corresponde a uma norma básica, geral, um *jus cogens*, como é o caso do princípio de direito internacional *pacta sunt servanda*. Tampouco é, pelo menos apenas, um conceito, quer dizer, um termo ou enunciado que identifica uma noção que será empregada na elaboração de textos jurídicos. O patrimônio comum da humanidade pode ser melhor caracterizado como um “instituto”, que revestirá a Área a fim de que ela possa ser reconhecida, no contexto do direito internacional, como elemento constitutivo de um sujeito de Direito Internacional. A Área está para o patrimônio comum da humanidade como o território está para o Estado.

A Convenção de Direito do Mar, em seu artigo 136, repetindo a Declaração de 1970, estabelece que “a Área e seus recursos são o patrimônio comum da humanidade”. O emprego do artigo definido é significativo, pois empresta substância concreta ao patrimônio comum da humanidade. Ao mesmo tempo indica uma identificação entre o elemento espacial – a Área – e o instituto jurídico – o patrimônio comum da humanidade. Se não houvesse o artigo definido, a expressão “patrimônio comum da humanidade” seria mero qualificativo aposto ao substantivo “Área”. Cabe aqui, antes de prosseguir na anatomia do patrimônio comum da humanidade, dar uma explicação para essas minúcias aparentemente eivadas de preciosismo.

É que a criação de um novo instituto no quadro do direito internacional público constitui acontecimento raro e sensacional. Atente-se para o fato de que tal criação só pode dar-se por obra da comunidade internacional; não basta a criatividade de juristas. Nenhuma delegação votou contra a Declaração de Princípios e os Estados que não assinaram a Convenção não o fizeram por oposição a essa grande inovação jurídica. O filósofo da ciência Thomas S. Kuhn, em seu *The Structure of Scientific Revolutions*¹⁹, cunhou o conceito de paradigma como motor da transformação em qualquer campo da ciência ao atrair a adesão da comunidade atuante naquele determinado campo. Um novo instituto de direito internacional público, como é o caso do “patrimônio comum da humanidade”, constitui propriamente um paradigma ao qual a comunidade internacional empresta sua adesão.

19 University of Chicago Press, 1962.

A identificação de um espaço físico, incluindo o que nele se contém, como um instituto jurídico vai permitir o estabelecimento de um regime jurídico, isto é um conjunto de normas para disciplinar as atividades que se realizarem naquele espaço. Como, conforme a Declaração de Princípios, nenhum Estado ou pessoa física ou jurídica pode apropriar-se da Área ou reivindicar ou exercer soberania ou direitos soberanos sobre qualquer parte dela, deduz-se – e é o que faz a Declaração de Princípios e, mais tarde, fará a Convenção – a necessidade de criar, por meio de um tratado de caráter universal, uma maquinaria internacional que dará provimento às regras contidas no regime internacional. Esse elemento – a maquinaria – é essencial para caracterizar o patrimônio comum da humanidade e para distinguir o uso apropriado ou impróprio da expressão. De fato, nota-se uma tendência a atribuí-la indiscriminadamente a diferentes objetos, como se fosse um *slogan*, um atributo valorativo. O termo “comum”, encaixado no meio da locução, é determinante. A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural adotada no âmbito da UNESCO, em 1972, estabelece uma lista de bens culturais e naturais inscritos como patrimônio da humanidade. Sem dúvida, a existência e a preservação desses bens é do interesse de toda a humanidade, qualquer que seja o país onde se encontrem e que, por conseguinte, sobre eles exerça soberania. Esses sítios são patrimônio da humanidade, mas não patrimônio comum. Ouro Preto, por exemplo, faz parte da lista; é, portanto, patrimônio da humanidade, cuja proteção e preservação interessa a todos os cidadãos de todos os países. Mas não é patrimônio comum, pois está submetida à soberania exclusiva do Brasil.

Outro exemplo de instrumento multilateral que confina com a ideia de patrimônio comum da humanidade, mas com ele não se confunde, é o Tratado sobre Princípios que Governam as Atividades de Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior, inclusive a Lua e outros Corpos Celestes, de 1967. Embora proíba reivindicações de soberania sobre o espaço exterior, o Tratado não prevê instituição internacional alguma para administrar a aplicação de suas disposições, que, aliás, têm caráter genérico, ao contrário das minuciosas e complexas normas que serão incluídas na Convenção de Direito do Mar. Outro instrumento que legisla sobre espaço não submetido a soberania nacional é o Tratado da Antártida, o qual, porém, não se baseia em participação universal nem tem o intuito de organizar o aproveitamento de recursos econômicos e, por conseguinte, dotou-se apenas de instância consultiva disciplinadora de atividades científicas ou a elas relativas. Ambos os Tratados visam precipuamente a evitar disputas que decorreriam da abertura dos espaços de que tratam à apropriação por Estados e pessoas físicas ou jurídicas. Se a Convenção de Direito do Mar compartilha com eles esse escopo, por outro lado, ao contrário deles, visa a viabilizar o aproveitamento econômico dos recursos. Para isso, era necessário criar um revestimento jurídico para os fundos marinhos além da jurisdição nacional, o patrimônio comum da humanidade, dotado de inerente maquinaria internacional com participação de todas as Partes.

Essa maquinaria internacional é, como veremos adiante, uma organização internacional. Pessoas de direito internacional são Estados, indivíduos e coletividades, como as organizações internacionais criadas por instrumentos multilaterais. O Estado

é sujeito de direito internacional, mas não o território, atributo essencial para a existência do Estado. A Área não é pessoa de direito internacional. Isso será a organização multilateral que a administrará. Fica assim juridicamente demonstrada a necessidade de maquinaria internacional para caracterizar o patrimônio comum da humanidade.

O patrimônio comum não é a propriedade de todos. Seu cerne é a ausência de propriedade, cujo corolário é a proibição de apropriação, que assinala o § 2º da Declaração de Princípios. A Área não constitui, portanto, um “bem público”, uma vez que não se dá liberdade de acesso a seus recursos. Tal liberdade, no sentido de que todos teriam igual direito de acesso à Área e a seus recursos, seria meramente declaratória e preservadora de desigualdade. O Tchad teria o mesmo direito de acesso que os EUA, mas será que se aproveitaria desse direito? Dizer que a Área não é bem público implica afastar as designações de *terra nullius* e de *res communis omnium*. O primeiro conceito corresponde à base habitual de ocupação em direito internacional. Desde cedo, as potências marítimas procuraram evitá-lo, para que não ocorresse nova disputa colonial. A terra de ninguém pertence aos que nela chegarem primeiro e não forem desalojados. Os retardatários ou os fracos não participarão. Já a *res communis*, pelo menos teoricamente, protege o direito de todos. Toda comunidade possui muitos bens comuns, cuja manutenção e preservação é assegurada pelo Estado, seja no nível de um simples bairro, até à esfera nacional. Contudo, no plano internacional, quem, na prática, efetivaria essa comunidade de direitos?

No significado do patrimônio comum da humanidade, convivem uma negativa de direitos e uma asserção de direitos. De acordo com aquele primeiro aspecto, a Área não está sujeita a pretensão de soberania em direito público nem a apropriação em direito privado. Enquanto, conforme o segundo conceito, embora os Estados participem da administração e regulamentação das atividades na Área, caberá à maquinaria internacional exercer diretamente essas faculdades. Por outro lado, os benefícios oriundos das atividades econômicas devem ser partilhados, assim como o acesso às atividades deve ser facilitado mediante transferência de tecnologia.

A maquinaria internacional instituída pela Parte XI da Convenção viria a ser a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, com sede em Kingston, Jamaica, com a função de organizar e controlar todas as atividades na Área, especialmente no que concerne à administração de seus recursos. Conforme o modelo geral dos organismos internacionais, a Autoridade funciona por meio de uma Assembleia, na qual têm assento todos os Estados-Partes, e de um Conselho, de composição restrita, sobre o qual recaem as competências executivas. A composição do Conselho e o método de tomada de decisões são extremamente elaborados, refletindo a importância do tema e sua sensibilidade política. A negociação dessas cláusulas foi longa e árdua. Há ainda um Secretariado. A Autoridade pode ela mesma conduzir atividades na Área, por meio da entidade que a Convenção apropriada e simplesmente chama de Empresa, ou outorgar concessões a operadores – companhias privadas ou públicas –, patrocinados por Estados-Partes. Complementa a Parte XI, em si de grande

complexidade técnica, um minucioso Anexo III à Convenção, que estabelece as Condições Básicas de Prospecção, Exploração e Exploração.

No início da negociação, os países em desenvolvimento defendiam total exclusividade para a Autoridade no que concerne as atividades na Área, ao passo que os desenvolvidos preferiam uma Autoridade de tipo cartorial, registradora de concessões a operadores nacionais. O compromisso alcançado estabelece o que se chamou de sistema paralelo. Cada potencial operador, ao submeter à Autoridade um plano de trabalho, designa uma superfície perfeitamente identificada por coordenadas dividida em duas partes de valor econômico equivalente. Uma dessas partes será operada pela Empresa – se não fosse assim, esta seria mais simbólica do que real.

13. O liberalismo dos anos 1980 em diante confronta-se com o patrimônio comum da humanidade

Nuvens cinzentas surgiram no horizonte. Já nos últimos anos da longa negociação, foram-se impondo mundialmente visões liberais sobre organização da economia e da sociedade e, por extensão, das relações internacionais centradas na prevalência do mercado como indicador seguro e imparcial das melhores decisões. É interessante observar que, durante os anos 1970, em que decorreram, a partir de 1973, o essencial das negociações da III ConfDiMar, os EUA viviam um impulso de ampliação e abertura em suas relações internacionais inicialmente sob Richard Nixon e Henry Kissinger, tendo o Secretário de Estado intervindo direta e positivamente nas negociações. Nos últimos anos da década,

a presidência Carter, sem deixar de perseguir os interesses das empresas e das Forças Armadas americanas, manifestava uma capacidade maior de compreensão da diversidade de situações num mundo em que a confrontação leste-oeste começava a deixar de ser o centro e o foco praticamente exclusivo da política internacional. A chegada ao poder de Margareth Thatcher no Reino Unido e, pouco depois, de Ronald Reagan nos EUA foi o sinal de que o liberalismo passava efetivamente a ocupar o centro do poder mundial.

Em 1970, os países desenvolvidos capitalistas tinham engolido a pílula do patrimônio comum da humanidade, porque haviam percebido que esse era o preço para obter-se um regime jurídico aplicável à Área. O interesse em utilizar os imensos recursos minerais que jaziam no fundo dos oceanos era tal que as potências admitiram aceitar uma solução coletivista, multilateralista. Tratariam, no correr das negociações, de tentar diluir o patrimônio comum da humanidade. Ainda assim a ideia de que cerca de metade da superfície do planeta não pertenceria a Estado algum e seria gerida por entidade supranacional permanecia-lhes visceralmente inaceitável e não teria sido aceita não fosse pelas disposições internacionalistas dos governos norte-americanos naquela fase, como evocado acima. Vale uma breve digressão para explicar essa ojeriza.

As democracias ocidentais assentam-se sobre os princípios liberais que evoluíram sem solução de continuidade desde o século XVII, a partir da Revolução Inglesa. A evolução posterior, por grande que possa ter sido, não infirmou os fundamentos liberais. Em suas origens, está Locke, para quem o principal objetivo da sociedade civil, a qual permite a superação do estado de natureza,

é a propriedade. A propriedade, sem limitações, e o trabalho não são funções sociais, e sim direitos naturais. Inexiste reivindicação moral que prevaleça contra o direito de apropriação, direito racional, porque inerente à preservação da vida. Os homens são iguais porque são racionais, isto é, têm capacidade de possuir. Ao governo entregam-se todos os direitos naturais para que sejam protegidos. Ao governo competirá garantir que a propriedade seja absoluta, que se proceda à acumulação. Não deverá o governo fazer coisa alguma que impeça o livre desenvolvimento do capital. A tradição liberal, ao longo de 350 anos, apresenta rica variedade, privilegiando, ao sabor dos seus pensadores e das correntes por eles inspiradas, diferentes aspectos do tema liberdade. Contudo, a primazia recairia sobre a liberdade econômica, sem a qual as liberdades civis e políticas não desabrochariam²⁰.

As democracias ocidentais, berço do liberalismo e leito sobre o qual a corrente liberal fluía, reagem mal e opunham grande resistência à pressão do chamado Terceiro Mundo, a partir dos anos 1960, por uma reformulação da economia mundial. Para aquelas, soberania estava indissolúvelmente ligada a propriedade e apropriação, enquanto para este, soberania correspondia à possibilidade de defesa contra o controle exógeno, contra a apropriação livre de regras, a desregulamentação. Essa oposição não decorre de disposições ideológicas, embora ideologias tenham vicejado em torno dela. Afinal, as democracias ocidentais tinham protagonizado a Revolução Industrial (e a Revolução Francesa e a Revolução Americana), ao passo que os componentes do

20 Sobre o liberalismo, naturalmente, dispõe-se de imensa e ilustre bibliografia. O livro de José Guilherme Merquior pode ser um guia entusiasta e inteligente para o leitor brasileiro. *O Liberalismo Antigo e Moderno*, Editora Nova Fronteira, 1991.

Terceiro Mundo, a maioria deles simplesmente recém-chegada à independência política, estiveram à margem daqueles movimentos, recebendo seus influxos, positivos ou negativos, conforme o caso.

14. O Brasil nos anos 1980

O Brasil representa um caso interessante nessa contradição entre o liberalismo e o não liberalismo. Embora o Estado brasileiro se mantivesse resolutamente pró-ocidental e anticomunista, os liberais, vários deles de alto calibre intelectual, que ocupavam posições de relevo no governo, viam com desalento a prevalência de uma política de desenvolvimento econômico baseada em forte participação do Estado. A proteção da produção nacional, já na quarta década de uma política de substituição de importações, era um importante elemento, mas não o único, de uma postura nacionalista. Também se privilegiava o planejamento centralizado do desenvolvimento em seus vários aspectos. A política externa, como não podia deixar de ser, projetava essa realidade interna nos foros multilaterais. Tanto é assim que o Brasil nunca deixou de ter grande participação e influência no chamado Grupo dos 77, que congrega os países em desenvolvimento, em que pese em muitos casos a grande divergência ideológica que tinha em relação a não poucos países integrantes do Grupo.

15. As tentativas de contornar a oposição dos Estados Unidos da América

Não causa espanto que o Presidente Reagan, logo no início de sua gestão, em 1981, tenha determinado um reexame da postura dos EUA na Conferência de Direito do Mar. Ao princípio da nona

Sessão, a nova chefia da delegação norte-americana comunicou às perplexas demais delegações não estar em condições de participar dos debates até que se finalizasse o trabalho de revisão. Àquela altura, a negociação estava em grande parte concluída. Já havia consenso a respeito de um mar territorial de 12 milhas e de uma zona econômica exclusiva de até 200 milhas. A definição de plataforma continental achava-se acordada, mas não a cláusula sobre delimitação das plataformas continentais de Estados com costas situadas frente a frente. O regime de pesquisa científica estava definido. Todavia, não se situavam aí as preocupações norte-americanas. A revisão de posição dizia respeito essencialmente ao regime jurídico aplicável à Área, objeto da Parte XI da futura Convenção, pois é nela que se incrustava o vírus antiliberal.

O último ano da Conferência, 1982, foi maiormente dedicado à negociação de duas resoluções: uma delas criava a Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar; a outra estabelecia um regime aplicável ao investimento preparatório em atividades pioneiras relativas a nódulos polimetálicos. Título um tanto críptico, que significava dar a alguns Estados individuais ou a consórcios formados por empresas de alguns outros Estados a primazia para o registro de “áreas pioneiras” de até 150 mil km². Esses “investidores pioneiros” eram França, Japão, Índia, União Soviética e quatro consórcios multinacionais formados por empresas dos EUA, da Grã-Bretanha, da Bélgica, da Itália, da Alemanha, dos Países Baixos, do Canadá e do Japão. Esses eram os que já tinham investido na identificação de depósitos de nódulos polimetálicos e, portanto, já dispunham da tecnologia necessária.

Tratava-se de uma reserva antecipada de sítios mais promissores. Feita para atrair os EUA, a Resolução não evitou que Washington pedisse voto para a adoção da Convenção, em 20 de abril de 1982, de modo a registrar sua oposição.

Mais de duas décadas depois, em 1994, foi aberto a assinatura um Acordo Relativo à Implementação da Parte XI da Convenção, que enfraqueceu ainda mais o conteúdo do patrimônio comum da humanidade, sem que se lograsse, até hoje, atrair a participação dos EUA.

Em audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA, então presidido pelo atual Secretário de Estado, John Kerry, em 23 de maio de 2012, a então Secretária de Estado, Hillary Clinton, procurava atrair os senadores para a Convenção. Chamava a atenção para as riquezas de interesse das empresas de petróleo e gás na parte relevante para os EUA da plataforma continental, uma vez e meia a superfície do Texas. Lembrava que, fora da Convenção, as empresas norte-americanas não podem dispor de títulos seguros para aplicar recursos financeiros em empreendimentos que, por exemplo, envolvem elementos minerais raros hoje só exportados pela China. Os EUA, fora dos órgãos da Convenção, não têm nem voz nem voto para defender seus interesses. Debalde, o Senado permaneceu inamovível²¹.

16. A construção do consenso na diversidade

A relativa minúcia com que aqui se analisou o patrimônio comum da humanidade como novo instituto na esfera do direito

21 Ver <www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-the-us-national-security-and-strategic-imperatives-for-ratification>.

internacional público bem como sua aplicação legal consignada na Parte XI da Convenção decorre de suas implicações na política internacional como um dos raros avanços na direção de uma organização mais justa do mundo, uma atenuação da prevalência constante da força econômica ou bélica. Apesar das concessões e diluições subsequentes, metade do globo permanece identificada como patrimônio comum da humanidade com a visibilidade da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, que, desde 1996, celebra as sessões anuais da Assembleia em Kingston, onde funciona o Secretariado permanente.

Para a opinião pública, porém, a atenção voltava-se para a jurisdição nacional. Ao iniciar-se a Conferência, em Caracas, em 1974 (a primeira Sessão, em 1973, havia apenas tratado de aspectos de organização dos trabalhos), tinha-se fortalecido numericamente o grupo dos chamados territorialistas, que haviam adotado o mar territorial de 200 milhas, mas a grande maioria continuava conservadora. A Declaração de Princípios de 1970 é que se encarregou de puxar o limite da jurisdição nacional para fora. Já que os fundos marinhos além da jurisdição nacional não podiam pertencer a país algum, os Estados costeiros, que são maioria, mesmo os mais conservadores, passaram a preocupar-se com manter o controle sobre os recursos econômicos no espaço mais amplo possível. As grandes potências também tinham essa preocupação, mas, ao mesmo tempo, queriam manter o máximo de liberdade de navegação e não podiam admitir cerceamento da passagem por estreitos internacionais. As grandes nações pesqueiras, o Japão à frente, desejavam manter acesso às áreas ricas que estavam acostumadas a frequentar. Se as riquezas

minerais das grandes profundidades faziam sonhar governos e mineradoras, o petróleo *off-shore* era riqueza mais palpável no curto prazo, e novos países, como o Brasil, eram recém-ingressados nesse mercado produtor.

Pode observar-se nessa enumeração de interesses conflitantes a grande variedade dos grupos que se formariam ao longo da negociação. Havia os decorrentes de situações geográficas. O mais numeroso era decerto o dos Estados costeiros a que se contrapunha o grupo bastante grande dos mediterrâneos, que encontravam certo parentesco com os geograficamente deficientes por terem litorais estreitos, semifechados ou se situarem em mares interiores. Havia os Estados arquipelágicos, que chamavam a atenção para a raiz da palavra, referente ao oceano e não à terra. Daí decorria a reivindicação de que a jurisdição nacional fosse medida a partir das ilhas periféricas. Havia os territorialistas, minoritários, mas cuja audácia produzia certa liderança. Como em todas as negociações multilaterais, reuniam-se os grupos regionais, com afinidades próprias, ainda que, obviamente, variáveis. Cruzavam-se nessa taxonomia as vertentes político-ideológicas, em que se distinguiam socialistas, capitalistas ocidentais e subdesenvolvidos. É espantoso que tal polifonia tenha conseguido encontrar acordo em relação a todos os usos da totalidade do espaço marinho.

17. A plataforma continental jurídica

Desde 1958, o Direito do Mar estabelecia clara distinção entre a legislação aplicável ao meio aquático, tanto em seus usos quanto a seus recursos, e às terras submersas. Estas, na parte que não recaísse sob o patrimônio comum da humanidade, seriam

plataforma continental. Os critérios batimétrico e geomorfológico não seriam suficientes para determinar a extensão da plataforma continental. A maioria dos Estados costeiros não aceitava dar foro jurídico à desigualdade natural. Havia os costeiros com enormes plataformas, como a Argentina, os que a tinham extremamente exígua, como os da costa sul-americana do Pacífico e aqueles com plataformas de largura variada conforme a latitude como é o caso do Brasil. Cabia elaborar definição jurídica que, para ser aceita, tinha de partir de critérios técnico-científicos.

O artigo 76 da Convenção representa sem dúvida uma peça de virtuosismo jurídico excepcional. Qualquer que seja a conformação, profundidade ou a natureza do seu subsolo, o fundo do mar adjacente a todo Estado costeiro será considerado plataforma continental até 200 milhas, a não ser, é claro, que não seja possível, em razão da existência de um litoral que se defronte a distância menor. A partir dessa distância, a margem continental pode estender-se mediante critérios geomorfológicos, isto é, a medição do leito do mar em sua inclinação gradativa até o sopé da brusca caída que chega aos grandes fundos oceânicos, e critérios geológicos, por meio da medição da espessura dos sedimentos. Esse levantamento permitirá a fixação de uma linha que delimitará a plataforma, a qual não poderá ir mais além de 350 milhas.

Desde o final dos anos 1980, o Brasil começou a trabalhar no Levantamento para Delimitação da Plataforma Continental (LEPLAC) e foi um dos primeiros países a apresentar informação completa à Comissão de Limites da Plataforma Continental,

criada pela Convenção²². O resultado desse imenso trabalho põe sob jurisdição brasileira uma área equivalente a algo como 50% da superfície de nosso território emerso. A Comissão fez reparos à delimitação submetida correspondentes a pouco menos de 20% daquela área.²³ A questão ainda está pendente de solução, mas, qualquer que seja ela, o resultado será de importância capital. Estará completada a definição da extensão da jurisdição nacional, mais de 250 anos depois do Tratado de Madri, e estará plenamente salvaguardada a riqueza energética cujo aproveitamento vem-se ampliando há cerca de quarenta anos.

18. A organização da participação brasileira

O LEPLAC é conduzido pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criada em 1974, a qual representa um efeito da consciência da importância do espaço marinho, que os debates nas Nações Unidas, desde 1967, haviam suscitado. Em seus quase 40 anos de existência, a CIRM apresenta uma folha de serviços verdadeiramente impressionante. Ela procura preencher – e o faz em grande medida – o vazio institucional relativo ao espaço marinho brasileiro, que ocupa uma superfície equivalente à União Europeia. É significativo que o Coordenador da CIRM, função que cabe ao Comandante da Marinha, tenha o título oficial de Autoridade Marítima.

Desde o início das tratativas no Comitê dos Fundos Marinhos, criou-se no âmbito nacional, como visto acima, a CIEFMAR, não somente para coordenar as diferentes áreas de atuação

22 Commission on the limits of the continental shelf doc. C42, 17/5/2004.

23 CLCS/54, 4/4/2007.

governamental, mas também, como ocorre frequentemente, para introduzir a temática internacional, no caso especificamente quanto às questões do mar, nas preocupações e planos de diferentes ministérios e órgãos governamentais. O Ministério das Relações Exteriores e a Marinha do Brasil, por suas competências precípua, tinham naturalmente uma função inspiradora e coordenadora no Governo e junto aos setores interessados da sociedade. A participação de outros ministérios e órgãos nas áreas de minas e energia, agricultura (pesca), transportes, comércio e indústria, ciência e tecnologia, entre outras, deu-se durante toda a Conferência e prossegue até hoje. A coordenação fazia-se, ademais da participação na delegação, por meio de reuniões interministeriais prévias a cada sessão da Conferência, nas quais se discutiam um texto de instruções sob a forma de exposição de motivos elevada à aprovação do Presidente da República. O conjunto dessas exposições de motivos constitui fonte autêntica para o estudo da participação Brasil na Conferência.

A III ConfDiMar desenrolou-se durante 10 anos, contando-se cerca de 90 semanas de reuniões. Se adicionarmos o período preparatório, do Comitê dos Fundos Marinhos, foram 15 anos no total. De modo geral, a composição das delegações manteve-se muito estável. Notabilidades jurídicas e diplomáticas integraram-nas desde o princípio, porém a maioria dos delegados eram jovens diplomatas, juristas e técnicos, que, ao longo de daqueles 15 anos, formaram-se, pode-se dizer, doutoraram-se em Direito do Mar. Reputações construíram-se, brilhantes carreiras foram feitas. A estabilidade das delegações ensejou amizades que ultrapassaram divergências políticas e facilitaram acordos que pareciam

inalcançáveis. Na Delegação do Brasil, foram raras as alterações, permitindo que os delegados em cada uma das três Comissões chegassem a um alto nível de especialização e de influência.

Antes mesmo do final das negociações, o Governo brasileiro teve a iniciativa de convidar os demais Estados lusófonos já independentes (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe) para trabalhar conjuntamente na tradução da Convenção para o português. Os textos autênticos estão nas línguas oficiais das Nações Unidas (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo). Como em qualquer outro instrumento internacional, para que possa haver ratificação mediante autorização do Poder Legislativo e publicação no *Diário Oficial*, era necessário traduzir a Convenção para nosso idioma. O exercício revestiu-se de significação política por ser o primeiro do gênero no grupo lusófono, que ainda carecia de um foro formal como viria a ser a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Foi um trabalho minucioso e difícil para encontrar correspondentes em português para numerosos termos e expressões técnicas em muitos casos novas e para suplantar as dificuldades de compreensão de artigos às vezes de extraordinária complexidade técnica ou redigidos, no que se chamou no jargão da Conferência, com “ambiguidade criativa”. A Convenção veio a ser, assim, o primeiro texto legal idêntico em todos os países de língua portuguesa.

19. O Brasil assina e ratifica a Convenção

O Brasil foi um dos 119 Estados que assinaram a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em 10 de dezembro de 1982,

em Montego Bay, na Jamaica. O número era sem precedentes na história do direito internacional. Apoio tão elevado fazia supor que as 60 ratificações necessárias para a entrada em vigor seriam alcançadas em prazo não muito longo apesar da complexidade e extensão do texto da Convenção e seus nove anexos num total de 438 artigos. A Convenção entrou em vigor em 1994 e conta hoje com 162 Estados-Partes. Dos 33 Estados que se mantêm à margem da Convenção, um bom número não conseguiu superar problemas com a delimitação da plataforma continental com Estados vizinhos. Tal problema é que provoca a ausência de quatro sul-americanos: Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, além de El Salvador. Por problema análogo, não são partes o Iran, os Emirados Árabes Unidos e a República Popular Democrática da China. Oito africanos e cinco da Ásia Central, quase todos mediterrâneos e vários deles com problemas políticos crônicos aos quais se somam Timor-Leste e três microestados europeus, completam a lista dos refratários, junto com Israel e EUA.

Ao assinar a Convenção, o Brasil consignou declaração em seis pontos. Na Parte XVI da Convenção, na qual há as Disposições Gerais, figura o artigo 301, que proíbe o uso ou ameaça do uso da força no exercício de direitos e deveres ao abrigo da Convenção. O Brasil chamava a atenção para a relevância particular daquele preceito em relação às áreas sob soberania ou jurisdição nacional. Como a Parte V da Convenção, que trata da zona econômica exclusiva é deliberadamente omissa no que se refere a exercícios militares navais, o Brasil houve por bem deixar claro o entendimento de que tais exercícios requerem autorização do Estado costeiro.

Embora o artigo 60 deixe expresso que só o Estado costeiro tem direito de construir, autorizar a construção e operar ilhas artificiais, estruturas e instalações na zona econômica exclusiva, o Brasil, mostrando sua preocupação com o desenvolvimento de nossa indústria petrolífera, fazia questão de reiterar esse entendimento. Em outro tópico, o Brasil avisava que nossos direitos de soberania sobre a plataforma continental iriam além das 200 milhas. Finalmente a declaração manifestava o entendimento do Governo segundo o qual “o regime aplicado na prática nas áreas marítimas adjacentes às costas do Brasil é compatível com as disposições da Convenção”. A locução “na prática” é essencial nesse texto, pois que o regime legal brasileiro em vigor era um mar territorial de 200 milhas. Esse item da declaração era tipicamente *pro domo* e visava abrir caminho para a ratificação.

Havia interesse em iniciar o trabalho com essa finalidade. Uma das delegações mais influentes em todo o processo ao longo de 15 anos, o Brasil estava convencido da transcendente importância jurídica e política da Convenção, que legislava sobre todos os usos em todos os meios marinhos sem exceção. Mais ainda, a Convenção trazia inovações técnicas que significavam dramático avanço no direito internacional. Ao incluir preocupações e interesses de Estados em todas as categorias e níveis de desenvolvimento econômico, de poder militar, de grau de avanço científico e tecnológico, de sensibilidade quanto a proteção do meio ambiente, de situação geográfica e muitas outras, a Convenção constituía em si mesma um importantíssimo patrimônio político no campo das relações internacionais, aperfeiçoando-lhe as condições e fortalecendo as bases de paz e segurança internacional. Depois

da Carta de São Francisco, a Convenção é o instrumento mais abrangente produzido pela comunidade internacional. Em termos de abrangência, ela é seguida pela Agenda 21, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, a qual, no entanto, não tem caráter jurídico. Contudo, a questão da ratificação pelo Brasil não era isenta de obstáculos.

A posse de território sempre foi um motor da História. O Decreto nº 1.098, de 1970, só não foi mais popular naquele *annus mirabilis* (para muitos brasileiros foi um *annus horribilis*) do que a conquista do tricampeonato no México. Se, do ponto de vista meramente jurídico, era possível revogar o decreto, politicamente parecia muito difícil abrir mão da soberania sobre a faixa de 200 milhas. Segundo a prática brasileira, um instrumento internacional, uma vez encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional e recebendo sua aprovação, pode ser ratificado e incorporado ao direito interno sob a forma de lei. Não era óbvio que os membros do Congresso Nacional estivessem preparados para abrir mão de tão vasta parcela da soberania nacional. O Ministério das Relações Exteriores, ao qual cabia a chefia da delegação à Conferência, teve a clarividência de preparar o terreno no Legislativo, ainda no decorrer das negociações, apesar de toda a incerteza sobre seus resultados. Nas últimas três sessões da Conferência, o Congresso Nacional foi convidado a designar observadores parlamentares, de sorte que distintos senadores e deputados puderam inteirar-se dos temas em negociação e ter uma impressão direta das dificuldades e das ações da delegação. Ao regressar, esses parlamentares quase sempre pronunciavam discursos que traziam às Casas do

Legislativo informação direta e em linguagem apropriada. Seria por essa via muito facilitada a tramitação da ratificação.

Em fins de 1984, a Convenção já fora ratificada por 14 Estados, quase um quarto do número requerido para entrada em vigor. Mantido esse passo, podia-se prever que isso se daria por volta de 1990. Na realidade, como vimos, tardou mais quatro anos. Estava-se no final do regime militar e parecia ao Itamaraty que seria mais viável lançar o processo de ratificação antes da mudança de governo. A Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República, em dezembro de 1984, além da competente mensagem ao Congresso Nacional, anexava longa informação que resumia as negociações inclusive suas origens. A argumentação partia do fato de que, apesar das tentativas realizadas em 1930, em 1958 e em 1960, o Direito do Mar, isto é, o direito internacional aplicável a coisa de quatro quintos da superfície do planeta, permanecia em estado fragmentário, como uma colcha de retalhos composta de arranjos regionais ou com participação internacional limitada e, principalmente, por iniciativas unilaterais. O caráter de direito consuetudinário, frequentemente invocado, estava longe de prover segurança jurídica. Os campos de petróleo no meio marinho situados em áreas reivindicáveis por vários Estados, como no Mar do Norte, a competição entre as grandes nações pesqueiras cada vez mais equipadas em busca de recursos vivos de abundância decrescente constituíam fatos preocupantes para a paz internacional. A descoberta dos imensos depósitos de nódulos polimetálicos, em grandes profundidades sob o alto-mar, trouxe a necessidade de acordar-se um estatuto jurídico para esse espaço submerso cuja delimitação inexistia. Um país com costa extensa

e aberta como o Brasil tinha de tomar medidas para evitar que a eventual delimitação dos fundos marinhos não submetidos a jurisdição nacional viesse a restringir o espaço marinho de nosso imediato interesse e sufocar o uso de recursos vivos e não vivos, cuja quantidade e valor se faziam cada vez mais claros.

Esse foi o sentido da decretação do mar territorial de 200 milhas, em 1970. Lançávamos mão de um instituto – mar territorial – universalmente aceito, não havendo outra escolha para designar o espaço cujos recursos desejávamos salvaguardar. Essa largura, além de já ser praticada por vários países, parecia adequada para nossos interesses econômicos. Um mar territorial de 12 milhas não proporcionaria um espaço de domínio econômico na extensão que nos interessava. Esse era o sentido do decreto de 1970. Não se tratava de expansionismo vazio, alheio a nossa prática e, porque vazio, inútil, além de politicamente dispendioso. O surgimento, nas negociações, do novo instituto “zona econômica exclusiva”, com largura de 200 milhas, adequava-se plenamente a nossos interesses. Coube velar, o que não foi fácil, por que a zona econômica exclusiva fosse essencialmente um espaço de jurisdição do Estado costeiro onde algumas características do alto-mar, como a livre navegação, fossem admitidas. As grandes potências, inversamente, tudo fizeram para que o texto da Convenção atribuisse à zona econômica exclusiva o caráter o mais próximo possível de alto-mar, onde o Estado costeiro teria alguns direitos preferenciais. Nessa difícil contenda, tivemos nós pleno ganho de causa. A argumentação mostrava que a concessão relativa à navegação entre 12 e 200 milhas era positiva para um país como o Brasil, cujos interesses de navegação estavam fadados a crescer.

O texto informava o Congresso Nacional sobre a visão inovadora para as relações internacionais que representava a sofisticada solução jurídica que implementava o patrimônio comum da humanidade.

O cuidado com que a matéria foi tratada permitiu exame objetivo no Poder Legislativo e levou à ratificação pelo Brasil, em 22 de dezembro de 1988.

O último capítulo dessa história é a Lei nº 8.617, de 15 de janeiro de 1993, que ainda antes da entrada em vigor da Convenção, mas estritamente dentro do nela disposto, estatui sobre mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental, incorporando os entendimentos constantes da mencionada declaração feita por ocasião da assinatura e repetida, na parte cabível, no ensejo do depósito do instrumento de ratificação.

20. Nota sobre bibliografia

A bibliografia sobre Direito do Mar em particular no contexto das negociações de Genebra a Montego Bay foi nutrida até o fim da década de 1980. Um exemplo pode ser a revista *Foreign Affairs*, que, após 1987, não publicou trabalho algum sobre o tema. O índice remissivo que aparece no número 2 do volume 21 da revista *Política Externa*, por ocasião do 20º aniversário da publicação, não indica título algum sobre Direito do Mar. No próprio Ministério das Relações Exteriores, o banco de teses do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, com mais de 600 títulos, traz poucos sobre o tema. Especificamente a respeito da III ConfDiMar, quatro teses trataram das questões mais relevantes das três Comissões.

São elas: *Fundos Marinhos Princípio e Prática Estudo sobre os mecanismos transitórios entre a assinatura e a entrada em vigor da Convenção sobre o Direito do Mar*”, 1982, por Luiz Filipe de Macedo Soares (embora o foco seja restrito, o texto cobre toda a Parte XI da Convenção); *O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*, 1989, de Luiz Augusto de Araújo Castro; *A Plataforma Continental Brasileira e o Direito do Mar: Considerações para uma Ação Política*, 2000, de Luiz Alberto Figueiredo Machado e *A Pesquisa Científica Marinha de Genebra a Caracas: uma Ciência sob Suspeita*, 1981, de José Maurício de Figueiredo Bustani.



A EXPANSÃO DA AMAZÔNIA AZUL: A PLATAFORMA CONTINENTAL DO BRASIL ALÉM DAS 200 MILHAS NÁUTICAS

Maria Augusta Paim

1. Introdução

Em 10 de dezembro de 2012, comemoraram-se os 30 anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, na Jamaica. A CNUDM entrou em vigor internacionalmente em 16 de novembro de 1994, data em que entrou em vigor também no Brasil, pelo Decreto nº 1.530 de 22 junho de 1995. Atualmente, a CNUDM vincula 162 Estados signatários¹, podendo ser invocada mesmo contra Estados não signatários, por seu caráter de costume em direito internacional do mar.

Resultado de um longo processo no âmbito da III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, de 1973 a 1982, a CNUDM firmou-se como a principal fonte do direito internacional do mar,

1 *Status* da CNUDM em 14 de junho de 2012. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en#1>.

uma verdadeira “Constituição dos Mares”, pelo fato de disciplinar com abrangência a estrutura e o comportamento dos oceanos e das atividades que neles se realizam. Por exemplo, a CNUDM prevê disposições sobre a definição das zonas marítimas, as regras para as respectivas delimitações, as previsões sobre a soberania, os direitos de soberania e a jurisdição sobre tais zonas, em relação aos Estados costeiros e os seus efeitos sobre os demais Estados, além de normas gerais de proteção ambiental.

Especificamente em relação à plataforma continental, a CNUDM permitiu que os Estados costeiros que pretendessem delimitar a sua plataforma continental além das 200 milhas náuticas das linhas de base sob as quais o mar territorial é medido poderiam submeter os dados e informações relevantes à Comissão sobre os Limites da Plataforma Continental (CLPC), órgão especializado criado sob a CNUDM para avaliar os pedidos de extensão da plataforma continental.

O Brasil foi um dos primeiros países a pleitear o reconhecimento de sua plataforma continental estendida junto à CLPC, parcialmente concedido até o presente momento. O pioneirismo do Brasil deveu-se ao Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), programa do governo brasileiro instituído pelo Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989.

Recentemente, a Marinha do Brasil passou a denominar “Amazônia Azul” a área correspondente ao solo e subsolo marinhos da plataforma continental estendida em conjunto com a massa de água da zona econômica exclusiva de até 200 milhas náuticas,

por analogia à Floresta Amazônica, agora a “Amazônia Verde”². A expressão Amazônia Azul tornou-se popular rapidamente.

Comparando-se a Amazônia Verde com a Amazônia Azul, ambas são extensas áreas geográficas. A Amazônia Verde possui 5.217.423 km², equivalente a cerca de 60% do território terrestre brasileiro, e a Amazônia Azul possui 4.451.766 km², ou seja, mais da metade dos 8.547.403 km² do território terrestre brasileiro. Outro ponto em comum entre a Amazônia Azul e a Amazônia Verde é o fato de que ambas possuem recursos em abundância, sejam minerais, animais, vegetais e microrganismos, interagindo entre si e com ambiente.

Há quem aposte, todavia, que a maior riqueza brasileira estaria, na verdade, na Amazônia Azul, pelo maior potencial econômico de seus recursos, de interesses estratégicos para as indústrias de petróleo, energia, fármacos e fertilizantes, apesar da maior biodiversidade da Amazônia Verde.

No presente trabalho, serão examinados: *i*) o regime das plataformas continentais sob a CNUDM; *ii*) o funcionamento da CLPC; *iii*) o pedido brasileiro de extensão da sua plataforma continental; e *iv*) a importância da plataforma continental estendida para o Brasil, com destaque para a exploração de petróleo e gás natural.

2 A expressão “Amazônia Azul” veio a público com o artigo do Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, então comandante da Marinha, no jornal *A Folha de S. Paulo*, de 25 de fevereiro de 2004, sob os seguintes termos: “[...] há uma outra Amazônia, cuja existência é, ainda, tão ignorada por boa parte dos brasileiros quanto o foi aquela por muitos séculos. Trata-se da Amazônia Azul, que, maior do que a verde, é inimaginavelmente rica. Seria, por todas as razões, cuidássemos antes de perceber-lhes as ameaças”.

2. O regime das plataformas continentais sob a CNUDM

2.1. As zonas marítimas e as suas delimitações

A título introdutório, convém tecer breves comentários sobre o regime das zonas marítimas e as suas delimitações, no âmbito da CNUDM.

A CNUDM estabelece que os oceanos, seus solos e subsolos estão divididos nas seguintes zonas marítimas: *i*) águas marítimas interiores; *ii*) mar territorial; *iii*) zona contígua; *iv*) zona econômica exclusiva; e *v*) plataforma continental. Para cada uma das referidas zonas, a CNUDM prevê uma largura específica e um regime jurídico próprio.

Inicialmente, as águas marítimas interiores de um Estado costeiro, compostas por rios, baías, enseadas e portos, situam-se no interior da linha de base do mar territorial, nos termos do artigo 8º da CNUDM. Por sua vez, o mar territorial pode ter a largura de até 12 milhas náuticas, a teor do artigo 3º da CNUDM, medidas a partir do litoral do Estado costeiro. Tanto as águas marítimas interiores quanto o mar territorial fazem parte do território do Estado costeiro, que, portanto, exerce soberania sobre tais zonas marítimas, incluindo-se lâmina d'água, espaço aéreo, solo e subsolo. A existência do mar territorial é implícita pelo simples fato de o Estado ser costeiro, independentemente de sua declaração expressa de reconhecimento.

Já a zona contígua, de acordo com o artigo 33 da CNUDM, é o espaço de 12 milhas náuticas adjacentes ao mar territorial. A zona contígua está fora da soberania do Estado costeiro, porém

nesse espaço ele pode adotar medidas de fiscalização e repressão necessárias contra violações a leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários em seu território terrestre ou em seu mar territorial.

Os artigos 55 e seguintes da CNUDM definem a zona econômica exclusiva, que compreende área situada além do mar territorial e a este adjacente, com a largura limitada a 200 milhas náuticas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial. Na zona econômica exclusiva, os Estados costeiros têm direitos de soberania para fins de exploração, aproveitamento, gestão e conservação dos recursos naturais vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo.

Tanto a zona contígua quanto a zona econômica exclusiva dependem do reconhecimento expresso do Estado costeiro. No Brasil, tal reconhecimento ocorreu por meio da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993³, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, entre outras providências, refletindo fielmente os termos da CNUDM sobre a delimitação, a soberania e os direitos do Brasil sobre tais áreas.

A CNUDM prevê, ainda, a existência da plataforma continental, a área do leito e do subsolo marinhos que corresponde à continuação natural da formação geológica do continente do Estado costeiro. É interessante notar que o conceito de plataforma

3 Quanto ao reconhecimento da zona contígua e da zona econômica exclusiva, os artigos 4º e 6º da referida Lei, dispõem o seguinte: "Artigo 4º. A zona contígua brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial." "Artigo 6º. A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial."

continental está diretamente relacionado ao progresso científico e tecnológico, que permitiu o conhecimento da sua estrutura e a exploração de recursos a distâncias da costa e a profundidades cada vez maiores, tornando necessário o estabelecimento de um novo regime jurídico. É como ensina Vicente Marotta Rangel:

O fator tecnológico representou um papel importante no progresso e desenvolvimento das regras da plataforma continental. Esse [fator] tem ponto de vista duplo: para explorar e explorar, bem como para proteger os recursos dessa mesma plataforma.

A elaboração da doutrina e dos primeiros documentos jurídicos seguiram o progresso tecnológico, que permitiu “seja o inventário dos depósitos sedimentares nos quais o petróleo e o gás natural se acumulam”, seja o progresso das frotas dos grandes navios pesqueiros e sua mobilidade considerável. Por outro lado, convém recordar a penetração do homem no meio marinho graças aos escafandros autônomos; a utilização de batiscafos; a construção de submarinos experimentais de mergulho; a utilização do novo sistema de perfuração submarina; o emprego de vestimentas protetoras contra a corrosão; a vistoria ultrassônica; a criação das redes radioelétricas e de sondadores de precisão; a fotografia e a televisão submarina; a utilização de satélites. Assim, desde de alguns anos de instrumentos “capazes de levantar automaticamente o relevo submarino ao longo da rota de um navio” (de guerra, de comércio, de pesca ou de serviço) sem que para isso seja necessário pará-lo’. Por outro lado, “é possível levantar mapas tão precisos do oceano quanto da terra”⁴.

4 Le plateau continental dans la Convention de 1982 sur le Droit de la Mer. *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International*, v. 5, n. 194, 1985, p. 295-296.

A CNUDM dispõe que o Estado costeiro possui direitos de soberania sobre a plataforma continental, para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais (artigo 77, § 1º), direitos esses que são exclusivos, isto é, somente podem ser explorados pelo Estado costeiro ou sob o seu consentimento (artigo 77, § 2º), e, ainda, são independentes de ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa (artigo 77, § 3º). De acordo com a CNUDM, o Estado costeiro também exerce jurisdição sobre as ilhas artificiais, as instalações e as estruturas sobre a plataforma continental (artigo 80, *c/c* artigo 60), as atividades de perfuração (artigo 81), a colocação de cabos e dutos (artigo 79), a pesquisa marinha científica (artigo 238) e a proteção e preservação ambiental (artigo 208, §§ 1º e 2º).

Observe-se que, quando a área da plataforma continental coincide com a da zona econômica exclusiva, de acordo com o artigo 56, § 3º, da CNUDM, o regime da zona econômica exclusiva será aplicado à lâmina d'água e aos recursos biológicos nela existentes, enquanto que o regime da plataforma continental será aplicado ao solo e subsolo marinhos e a seus recursos minerais.

Em relação à extensão da plataforma continental, o artigo 76, § 1º, da CNUDM permite a plataforma continental do prolongamento natural do seu território terrestre até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas náuticas 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. Maiores detalhes sobre

a delimitação da plataforma continental serão discutidos no tópico seguinte.

A CNUDM prevê, ainda, outras duas zonas marítimas, o alto-mar e a Área, ambas fora dos limites da jurisdição dos Estados.

O alto-mar, zona tradicionalmente livre para o exercício de atividades por qualquer Estado, compreende todas as partes do mar que não se incluem na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores ou arquipelágicas de um Estado, nos termos do artigo 86 e seguintes da CNUDM.

Por fim, a Área corresponde ao leito do mar, aos fundos marinhos e aos seus subsolos, além da jurisdição dos Estados costeiros. Por ser a Área considerada patrimônio comum da humanidade, consoante o artigo 136 da CNUDM, todas as atividades nela realizadas devem ser revertidas em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográfica dos Estados, costeiros ou sem litoral, levando-se em conta os interesses e as necessidades dos Estados em desenvolvimento e dos povos que não tenham alcançado a plena independência ou outro regime de autonomia reconhecido pelas Nações Unidas. Para a gestão da Área e dos seus recursos, a CNUDM criou uma organização denominada Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, disciplinada pelos artigos 156 e seguintes.

Embora pareça simples, a delimitação de cada uma das zonas marítimas pode ser bastante complexa, em razão de fatores políticos, jurídicos e técnicos, sobretudo em casos em que haja sobreposição de zonas marítimas de Estados em posições adjacentes ou opostas entre si.

2.2. A delimitação da plataforma continental

A CNUDM traz a seguinte definição de plataforma continental:

Artigo 76

Definição de plataforma continental

1. A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até o 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.

O § 1º do artigo 76 prevê, portanto, a plataforma continental normal e a plataforma continental estendida.

A plataforma continental normal terá até 200 milhas náuticas das linhas de base a partir das quais se mede o mar territorial, contanto que seja geograficamente possível, isto é, a distância entre as costas dos Estados localizados em oposição seja maior (ou igual a) do que 400 milhas náuticas.

Por sua vez, a plataforma continental estendida terá mais de 200 milhas náuticas contadas das linhas de base do mar territorial, acompanhando a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre até o bordo exterior da margem continental.

Ressalte-se que, qualquer que seja a extensão da plataforma continental, a largura do mar territorial terá influência em sua extensão. Por exemplo, no caso de a largura do mar territorial ser de 12 milhas náuticas e de o limite externo da plataforma continental

situar-se à distância mínima de 200 milhas náuticas, a sua extensão será de 188 milhas. De igual modo, se o Estado puder optar pela plataforma continental estendida, dependendo do critério do limite de 350 milhas ou de 100 milhas para lá da barimétrica dos 2.500 metros, como se verá, sua extensão aumentará até o máximo de 338 milhas marítimas⁵.

Para efeitos da delimitação da plataforma continental, a CNUDM traz a definição de margem continental, em seu artigo 76, § 3º, sob a seguinte redação:

Artigo 76

Definição de plataforma continental

[...]

3. A margem continental compreende o prolongamento submerso da massa terrestre do Estado costeiro e é constituída pelo leito e subsolo da plataforma continental, pelo talude e pela elevação continental. Não compreende nem os grandes fundos oceânicos, com as suas cristas oceânicas, nem o seu subsolo.

Ou seja, a margem continental marca a transição entre o solo e subsolo do continente e o solo e subsolo do próprio oceano. A margem continental é formada, primeiramente, pela área plana da plataforma continental que se estende até o talude continental, uma encosta de declive acentuado. Os sedimentos geológicos do talude se juntam em sua base, formando a espessa camada da elevação continental, última parte da margem continental e diretamente ligada às planícies oceânicas.

5 GUEDES, Armando Marques. *Direito do mar*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1998, p. 190-191.

A definição do § 3º do artigo 76 da CNUDM cria uma distinção entre a definição científica e legal da plataforma continental, conforme reconhecido pela própria Organização das Nações Unidas (ONU):

Conforme o artigo 76, a “massa terrestre” e a “margem continental” são conceitos científicos (geomorfológicos), enquanto que “território terrestre” e “plataforma continental” são conceitos legais [...] [U]m dos fundamentais componentes de um Estado, junto de sua população e governos, é o território. O território terrestre é a parte emergente enquanto a plataforma continental é a parte submersa ou, como a definição coloca, o prolongamento natural do território terrestre. Os conceitos legais de território e de plataforma continental, entretanto, são definidos com referência a conceitos científicos de massa terrestre e margem continental. Em outras palavras, as duas definições combinadas declaram que (i) o território de um Estado costeiro estende-se sob a água; (ii) a plataforma continental constitui o prolongamento submerso de seu território terrestre; e (iii) o limite exterior de tal prolongamento é medido com referência ao prolongamento submerso da massa terrestre, i. e. a “margem continental”. A margem continental é apenas um parâmetro, uma referência, para a determinação do conceito “legal” de plataforma continental. Dependendo das várias circunstâncias morfológicas a plataforma continental “legal” pode ser mais ampla ou mais estreita do que a margem continental.⁶

6 UNITED NATIONS Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, Training Manual for Delineation of the Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 nautical miles and for preparation of Submissions to the Commission on the limits of the continental shelf, item I-18, U.N. Sales nº E.06.V.4, 2006.

Nos casos das plataformas continentais estendidas, os §§ de 4º a 7º do artigo 76 estabelecem os critérios para a delimitação do bordo exterior da margem continental:

Artigo 76

Definição da plataforma continental

[...]

4.

a) Para fins da presente Convenção, o Estado costeiro deve estabelecer o bordo exterior da margem continental, quando essa margem se estender além das 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, por meio de:

i) uma linha traçada de conformidade com o parágrafo 7º, com referência aos pontos fixos mais exteriores de cada um dos quais a espessura das rochas sedimentares, seja pelo menos 1% da distância mais curta entre esse ponto e o pé do talude continental; ou

ii) uma linha traçada de conformidade com o parágrafo 7º, com referência a pontos fixos situados a não mais de 60 milhas marítimas do pé do talude continental.

b) salvo prova em contrário, o pé do talude continental deve ser determinado como o ponto de variação máxima do gradiente na sua base.

5. Os pontos fixos que constituem a linha dos limites exteriores da plataforma continental do leito do mar, traçada de conformidade com as subalíneas i) e ii) da alínea a) do parágrafo 4º, devem estar situados a uma distância que não exceda 350 milhas marítimas da linha

de base a partir da qual se mede o mar territorial ou a uma distância que não exceda 100 milhas marítimas da isóbata de 2.500 metros, que é uma linha que une profundidades a 2.500 metros.

6. Não obstante as disposições do parágrafo 5º, no caso das cristas submarinas, o limite exterior da plataforma continental não deve exceder 350 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial. O presente parágrafo não se aplica a elevações submarinas que sejam componentes naturais da margem continental, tais como seus planaltos, elevações continentais, topes, bancos e esporões.

7. O Estado costeiro deve traçar o limite exterior da sua plataforma continental, quando esta se estender além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, unindo, mediante linhas retas, que não excedam 60 milhas marítimas, pontos fixos definidos por coordenadas de latitude e longitude.

Verifica-se que o artigo 76 da CNUDM é de grande complexidade, misturando conceitos de geologia, hidrografia, geomorfologia e geodesia.

Em resumo, o Estado costeiro deve estabelecer o bordo exterior da margem continental jurídica, quando se estender a mais de 200 milhas náuticas a partir das linhas de base do mar territorial, por meio de: i) uma linha unindo pontos nos quais “a espessura das rochas sedimentares seja pelo menos 1% da distancia mais curta entre esse ponto e o talude continental”; ou ii) uma linha unindo

pontos fixos situados a “não mais de 60 milhas marítimas do pé do talude continental”, conforme o § 4º do artigo 76 da CNUDM.

As linhas criadas a partir § 4º do artigo 76, citadas acima, estendem-se até que se considere que a plataforma continental está terminada a 350 milhas náuticas, medidas de idêntica maneira consideradas as 200 milhas náuticas a partir das linhas de base do mar territorial, ou a 100 milhas marítimas para lá da isóbata dos 2.500 metros. O Estado costeiro tem liberdade para escolher qualquer uma dessas duas formas de cálculo, desde que se verifiquem certas condições geológicas fixadas pela CNUDM.

Por fim, devem-se ressaltar as diferenças no regime da exploração comercial de recursos na plataforma continental aquém e além dos limites das 200 milhas náuticas das linhas de base.

De acordo com o artigo 12 da lei nº 8.617, de 1993, “o Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, para efeitos de exploração dos recursos naturais”. Apesar de a lei interna não fazer distinção entre o regime jurídico da plataforma continental aquém das 200 milhas náuticas e além desse limite, a CNUDM o faz.

Nessa linha, o artigo 82 da CNUDM determina que a exploração comercial dos recursos minerais da plataforma continental que se estende além de 200 milhas náuticas das linhas de base está sujeita a pagamentos e contribuições em pecúnia ou *in natura* à Autoridade.

Os pagamentos e as contribuições devem ser feitos anualmente após os primeiros cinco anos do início da produção, à taxa de 1% sobre o valor ou volume total da lavra, a partir do sexto ano da

produção, aumentando 1% a cada ano até atingir 7% no 12º ano, a partir de quando permanecerá estável até o fim do projeto. O artigo 82 da CNUDM estabelece isenção dos pagamentos e das contribuições aos Estados em desenvolvimento que não sejam autossuficientes no mineral em produção, isto é, cuja produção nacional não supere a demanda.

Após a arrecadação dos pagamentos e das contribuições, a Autoridade deverá distribuí-los aos Estados signatários da CNUDM, com base nos critérios de repartição equitativa e levando em consideração os interesses e as necessidades dos Estados em desenvolvimento, particularmente, entre eles, os menos desenvolvidos e os desprovidos de litoral.

3. O funcionamento da CLPC

Como visto, os Estados costeiros que possuem plataformas continentais cujo limite exterior ultrapasse 200 milhas náuticas das linhas de base sobre as quais se mede o mar territorial fazem jus à plataforma continental estendida.

Apesar de a plataforma continental estendida ser uma declaração unilateral do Estado costeiro, que existe *ipso facto* e *ab initio*, é necessário o “endosso” da CLPC. Além das complexidades técnicas dos critérios de delimitação previstos no artigo 76 da CNUDM, o “endosso” da CLPC faz-se necessário porque, além dos limites da plataforma continental, o solo e subsolo oceânico, referentes à Área, e os respectivos recursos, são patrimônio comum da humanidade, de modo que a extensão da plataforma continental a determinado Estado costeiro é, em última análise, proporcional à diminuição da Área.

Nos termos do artigo 76, § 8º, da CNUDM, abaixo transcrito, os pedidos dos Estados costeiros de extensão da plataforma continental devem ser submetidos à CLPC. Após a análise dos pedidos, a CLPC fará recomendações aos Estados costeiros, e, somente quando atenderem às recomendações, a delimitação será definitiva e obrigatória:

Artigo 76

Definição da plataforma continental

[...]

8. Informações sobre os limites da plataforma continental, além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, devem ser submetidas pelo Estado costeiro à Comissão de Limites da Plataforma Continental, estabelecida em conformidade com o Anexo II, com base numa representação geográfica equitativa. A comissão fará recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores de sua plataforma continental. Os limites da plataforma continental estabelecidos pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios.

O anexo II da CNUDM traz disposições sobre a CLPC, a seguir resumidas.

A CLPC é um órgão independente, composto por 21 membros, especialistas nas áreas de geologia, geofísica e hidrografia. Os membros da CLPC são eleitos pelos Estados Partes da CNUDM entre os seus nacionais, garantindo-se que haja uma representação geográfica equitativa, com ao menos um membro de cada região

geográfica. Os Estados-Partes que apresentem a candidatura de um membro da Comissão custearão suas despesas enquanto o referido membro prestar serviços na Comissão. O mandato de cada membro da Comissão dura cinco anos, podendo haver reeleição.

As funções da CLPC estão previstas no artigo 3º do Anexo II da CNUDM, compreendendo a análise dos dados e informações apresentados pelo Estado requerente da plataforma continental estendida e a formulação de recomendações, além da prestação de assessoria técnica aos Estados costeiros que pretendam fazer o requerimento, durante a preparação dos dados e informações a serem submetidos à Comissão. Eis o conteúdo do referido artigo:

Artigo 3

As funções da Comissão serão as seguintes:

a) examinar os dados e outros elementos de informação apresentados pelos Estados costeiros sobre os limites exteriores da plataforma continental nas zonas em que tais limites se estenderem além de 200 milhas marítimas e formular recomendações de conformidade com o art. 76 e a Declaração de Entendimento adotada em 29.08.1980 pela Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;

b) prestar assessoria científica e técnica, se o Estado costeiro interessado a solicitar, durante a preparação dos dados referidos na alínea a).

Segundo o artigo 4º do Anexo II da CNUDM, os pedidos de extensão da plataforma continental devem ser feitos “logo que possível”, dentro do prazo de até 10 anos da entrada em vigor da CNUDM para o referido Estado costeiro. Na ocasião da

apresentação do pedido, o Estado deverá informar os nomes de quaisquer membros da Comissão que lhe tenham prestado assessoria científica e técnica.

Em 2001, os Estados-Partes decidiram que o prazo de até dez anos para a apresentação do pedido de extensão da plataforma continental em relação aos Estados que tenham adotado a CNUDM internamente antes de 13 de maio de 1999 passaria a contar a partir de tal data, portanto a data limite da apresentação do pedido seria 13 de maio de 2009⁷.

De acordo com o artigo 5º do Anexo II da CNUDM, a Comissão funciona por meio de subcomissões compostas de sete membros, que deverão analisar cada uma das propostas. Os membros de cada Subcomissão são escolhidos de forma equilibrada, considerando-se os elementos específicos da proposta. Eventuais membros da Comissão que sejam nacionais do Estado costeiro interessado ou que o tiverem auxiliado por meio de assessoria científica e técnica não serão membros da Subcomissão que trate do referido caso, mas poderão participar como membros dos trabalhos da Comissão relativos ao caso. Ademais, o Estado costeiro que tenha encaminhado proposta à Comissão poderá enviar representantes que participem dos trabalhos, porém sem direito a voto.

Uma vez concluído o trabalho da subcomissão, as recomendações resultantes devem ser submetidas à aprovação da Comissão, por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes, a teor do artigo 6º do Anexo II da CNUDM. Tal dispositivo também prevê que as recomendações da Comissão

7 SPLOS/73. *Report of the Meeting of the Eleventh Meeting of States Parties*. New York, May 14-18, 2001.

sejam apresentadas por escrito ao Estado costeiro requerente e ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Os Estados deverão estabelecer os limites exteriores de suas plataformas continentais de acordo com procedimentos nacionais apropriados, conforme o disposto no artigo 7º do Anexo II da CNUDM. Isso significa que a Comissão não tem competência para conceder o título sobre a plataforma continental em si, que, como visto, decorre de uma declaração unilateral de cada Estado, “endossada” pela CLPC.

Na hipótese de o Estado costeiro discordar das recomendações, deverá apresentar à CLPC uma proposta revista ou uma nova proposta, em prazo razoável, nos termos no artigo 8º do Anexo II da CNUDM.

Além do Anexo II da CNUDM, são documentos básicos da CLCP: i) as Regras de Procedimento, de 11 de abril de 2008, que tratam de aspectos práticos do funcionamento da Comissão e do *modus operandi* do pedido do Estado costeiro submetido à Comissão; e ii) o Guia Técnico e Científico, de 13 de maio de 1999, contendo as orientações necessárias para o Estado costeiro preparar o seu pedido.

A CLPC teve sua primeira sessão em junho de 1997. Desde a sua instauração, fazia parte de seus membros o brasileiro Comandante Alexandre Tagore Medeiros de Albuquerque, oficial da reserva da Marinha, tendo ocupado a presidência da CLCP, nos últimos anos, até o seu falecimento, em 29 de março de 2012. Inclusive, o Comandante Alexandre Tagore Medeiros de Albuquerque auxiliou o Brasil na elaboração do seu pedido à CLPC, objeto do próximo tópico.

Até o início do ano de 2012, a CLPC havia recebido 60 pedidos de Estados costeiros pretendendo o reconhecimento das respectivas plataformas continentais estendidas. O Brasil foi um dos primeiros a formular seu pedido, em 2004, atrás apenas da Rússia, em 2001.

3.1. O Pedido Brasileiro

No Brasil, a Lei nº 8.617, de 1993, já reconhecia, implicitamente, a necessidade de elaboração de pedido à CLPC ao dispor no parágrafo único do seu artigo 11 que “o limite exterior da plataforma continental será fixado em conformidade com os critérios” estabelecidos no artigo 76 da CNUDM.

Antes mesmo da referida lei, o governo brasileiro instituiu o LEPLAC com a finalidade de “estabelecer as diretrizes reguladoras das ações a serem empreendidas, visando à determinação do limite exterior da plataforma continental brasileira, além das 200 milhas marítimas”, nos termos da CNUDM.

Mais pormenorizadamente, os trabalhos do LEPLAC consistiram na preparação do pedido brasileiro de extensão da plataforma continental com a elaboração de documentos cartográficos e informações técnicas e científicas de apoio. Para a obtenção de tais documentos e informações, o LEPLAC realizou levantamentos geofísicos e batimétricos para a definição das linhas de base e do pé do talude ao longo do litoral brasileiro.

Conforme destaca Adherbal Meira Mattos, a estrutura do LEPLAC abrange o Ministério da Marinha (cuja Comissão Interministerial para os Recursos do Mar [CIRM] controla as atividades do LEPLAC), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras),

o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), as universidades do Programa de Geologia e Geofísica Marinha e membros da comunidade científica. Por sua vez, a CIRM, coordenada pelo Ministério da Marinha, possui representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Fazenda, Educação, Minas e Energia, Ciência e Tecnologia e Inovação, Meio Ambiente e é formada por uma Secretaria, uma Subcomissão e um Comitê Executivo, com três Subcomitês (Logística, Batimetria e Cartografia e Geologia e Geofísica)⁸.

Em 17 de maio de 2004, o Brasil submeteu à CLPC o seu pedido de extensão da plataforma continental ao Secretário-Geral da ONU, com base no artigo 76 da CNUDM. A área total postulada pelo Brasil além das 200 milhas náuticas das linhas de base corresponde a aproximadamente 950 mil km².

O pedido do Brasil foi tempestivo, considerando-se que a CNUDM foi adotada internamente antes de 13 de maio de 1999, portanto tal pedido poderia ser apresentado até 13 de maio de 2009. Assim que recebeu tal pedido, a CLPC divulgou-o a todos os Estados-Membros da ONU e aos signatários da CNUDM.

O pedido do Brasil é composto de um sumário executivo com gráficos, mapa e uma tabela com as coordenadas geográficas dos pontos que definem os limites exteriores da plataforma continental estendida. Tais documentos são públicos, porém as razões do pedido e os dados científicos e técnicos que o acompanharam são documentos sigilosos que não foram divulgados pela CLCP.

8 MATTOS, Adherbal Meira. *O novo direito do mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 134.

Em seu pedido, o Brasil declarou que não está envolvido em nenhuma disputa territorial em relação às zonas marítimas com outros Estados. De fato, o Brasil se acertou previamente com o Uruguai e com a França, detentora do Departamento da Guiana Francesa, países cujas fronteiras são adjacentes à plataforma continental brasileira⁹. Além disso, nas distâncias consideradas pelo pedido brasileiro, não existem plataformas continentais dos países africanos na margem oposta do Oceano Atlântico.

Durante os trâmites do pedido brasileiro perante a CLPC, os Estados Unidos apresentaram comentários em relação à espessura dos sedimentos e às características da cadeia Vitória-Trindade. Todavia, a CLPC desconsiderou os comentários dos Estados Unidos, sob o fundamento de que as comunicações de terceiros somente seriam consideradas no caso de interesses diretos, isto é, decorrentes de disputas entre Estados com litorais opostos ou adjacentes ou de outros casos de disputas marítimas ou territoriais não resolvidas.

Em que pese tal entendimento, é possível vislumbrar casos em que um terceiro Estado, sem interesse direto na soberania sobre os direitos da plataforma continental do Estado costeiro em questão, possa se envolver na disputa, ou até mesmo a própria Autoridade, que gerencia os recursos da Área. Isso porque o reconhecimento da plataforma continental estendida de determinado Estado costeiro tem como consequência uma “invasão” da Área, de patrimônio comum da humanidade, de modo que o terceiro Estado ou a

9 Em 21 de julho de 1972, foi celebrada a Permuta de Anotações constituindo um Acordo entre o Governo do Brasil e o Governo do Uruguai na Demarcação Definitiva da Saída Marítima do Arroyo-Chuí e a Fronteira Lateral Marítima; em 30 de janeiro de 1981, foi celebrado o Tratado de Delimitação Marítima entre o Brasil e a Guiana Francesa.

Autoridade poderiam ter, teoricamente, interesses na manutenção dos benefícios econômicos da exploração de recursos da Área¹⁰.

Em 2007, a CPLC apresentou recomendações ao Brasil, em que foram reconhecidos 771 mil km² da plataforma continental estendida brasileira, deixando de fora aproximadamente 190 mil km² do pedido brasileiro, localizados nas cadeias Norte-Brasileira e Vitória-Trindade, na margem continental sul e no Cone do Amazonas.

No presente momento, o LEPLAC elabora proposta revisada a ser encaminhada à CLCP, persistindo no pedido original do Brasil.

Apesar de ainda não ter adotado de forma definitiva os limites exteriores de sua plataforma continental, o Brasil já poderia exercer jurisdição sobre a área de sua plataforma continental pretendida, pelo fato de que os seus direitos de soberania sobre a área não dependem de declaração expressa, além dos motivos a seguir, ressaltados pelo Comandante Alexandre Tagore Medeiros de Albuquerque:

[...] no rigor da interpretação das disposições da CNUDM, o Brasil ainda não adotou, definitivamente, os limites exteriores da sua plataforma continental. Contudo, entendemos que isso não quer dizer, necessariamente, que o Brasil não possa exercer qualquer tipo de jurisdição sobre a sua área de plataforma continental pretendida. Sob nossa ótica, o Brasil, ao contrário dos demais Estados costeiros que ainda nem sequer prontificaram

10 ELFERINK, Alex G. Oude. The Continental Shelf beyond 200 nautical miles: The Relationship between the CLCS and Third Party Dispute Settlement. In: ELFERINK, Alex Oude G.; ROTHWELL, Donald (Orgs.). Ocean Management in the 21st century: Institutional Frameworks and Responses. Holanda: Koninklijke Brill NV, 2004, p. 115-121.

suas propostas de limite exterior da plataforma continental, poderá não apenas proibir que qualquer outro Estado explore e aproveite recursos naturais da nossa plataforma continental pretendida, mas também poderá, ele próprio, explorar e aproveitar os recursos naturais dessa mesma plataforma continental. Em apoio a essa opinião, podem ser listados, entre outros, os seguintes pontos:

a) A CNUDM, que define o conceito de plataforma continental, está em vigor para o Brasil.

b) A Lei nº 8.617/93 determina que o limite exterior da plataforma continental deve ser estabelecido de conformidade com as disposições do artigo 76 da CNUDM e informa que o Brasil exerce direitos de jurisdição quanto à exploração e ao aproveitamento dos recursos naturais da plataforma continental.

c) A DOALOS [Divisão de Assuntos Oceânicos e do Direito do Mar] das Nações Unidas registra no seu sítio de rede que o Brasil adota uma plataforma continental até 200 milhas ou até o bordo exterior da margem continental.

d) a CIA [Central Intelligence Agency], no seu sítio de rede relativo ao World Factbook, também registra, por sua vez, que o Brasil adota uma plataforma continental até 200 milhas ou até o bordo exterior da margem continental.

e) o Sumário Executivo referente à proposta brasileira, o qual contém informações precisas sobre as coordenadas geográficas do limite exterior proposto para a nossa plataforma continental, está disponível no sítio de rede

da DOALOS desde 2004. Até o momento, exceto a nota verbal formulada pelos Estados Unidos da América, a qual foi rechaçada pela CLPC, nenhum outro Estado encaminhou qualquer nota verbal ou formulou um protesto formal em relação à nossa proposta. Tal situação nos permite inferir que os Estados, ainda que nosso País não tenha estabelecido e adotado os limites exteriores da sua plataforma continental, reconhecem o direito exclusivo do Brasil no que tange ao exercício de jurisdição quanto à exploração e ao aproveitamento dos recursos naturais dos fundos marinhos da área de plataforma continental pretendida e já submetida à CLPC.¹¹

Uma vez que o Brasil concorde com a extensão da plataforma continental brasileira recomendada pela CLPC, deverá formular documento nacional interno com o reconhecimento do limite exterior da plataforma continental brasileira e depositar seus mapas e listas de coordenadas geográficas definitivos junto ao Secretário-Geral da ONU para a publicidade internacional.

4. A importância da plataforma continental da Amazônia Azul

4.1. Os recursos da plataforma continental da Amazônia Azul

Antes de mais nada, deve-se esclarecer que, contrariamente à crença popular, o Brasil não exerce soberania sobre todas as zonas marítimas adjacentes à sua costa, a soberania é exercida apenas sobre o mar territorial e as águas marítimas interiores.

11 ALBUQUERQUE, Alexandre Tagore Medeiros de. Jurisdição brasileira sobre a plataforma continental além das 200 milhas. *Revista Marítima*, out. 2008, p. 25.

Em termos práticos, isso significa que a plataforma continental estendida além das 200 milhas náuticas não aumentou o território do Brasil, mas apenas lhe garantiu direitos de soberania sobre todos os recursos que possam ser explorados em tal área, sem que nenhum outro Estado ou particular possa exercer a exploração, a não ser que obtenha autorização prévia expressa, nos termos da CNUDM.

A possibilidade de exploração exclusiva dos recursos minerais de sua extensa plataforma continental garante ao Brasil recursos de enorme potencial econômico.

Estima-se que a área da Amazônia Azul correspondente à plataforma continental estendida seja uma das mais ricas de todo o território brasileiro, com suas áreas marítimas contendo os seguintes recursos: areia, cascalho, argila, petróleo, gás natural, ouro, platina, diamante, estanho, ferro, níquel, cobre, cobalto e fósforo.

Nas últimas décadas, o Brasil tem feito pesquisas para conhecimento da área e avaliação do potencial dos recursos de sua plataforma continental. Em 1980, o governo brasileiro aprovou a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), oficialmente instituída pelo Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, com a finalidade de, entre outras ações, orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos minerais da plataforma continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável, para o desenvolvimento socioeconômico do País.

No âmbito do PNRM, especificamente em relação aos potenciais minerais da plataforma continental brasileira, foi criado em 3 de dezembro de 1997 o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC) pela Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM), por meio da Resolução CIRM nº 4, de 3 de dezembro de 1997.

Com o objetivo geral de avaliar a potencialidade mineral da plataforma continental brasileira, o REMPLAC desenvolve as seguintes atividades: caracterizar o meio físico da plataforma continental; avaliar os recursos minerais; identificar e detalhar áreas de relevante potencialidade mineral; levantar informações geológicas de base para o manejo e a gestão integrada da plataforma e da zona costeira associada; implementar um banco de dados digitais georeferenciados para utilização pela comunidade científica, órgãos governamentais e empresas brasileiras; propor metodologia e normas para a execução de levantamentos sistemáticos e temáticos; e induzir atividades de pesquisa que contemplem o desenvolvimento tecnológico e a inovação aplicadas à exploração desses recursos minerais.

É inegável que o mapeamento dos recursos da plataforma continental brasileira é um conhecimento bastante útil para o momento em que a exploração econômica de cada um dos recursos da Amazônia Azul seja viável, assim como a exploração de petróleo e gás no mar já é uma realidade.

4.2. A exploração de petróleo e gás natural no mar

Calcula-se que as maiores reservas de petróleo estejam na plataforma continental, em águas profundas e ultraprofundas, “em razão do acúmulo de sedimentos de origem continental, ricos em minerais e em matérias orgânicas”¹². Pode-se até mesmo afirmar que, internacionalmente, “o interesse na plataforma continental cresceu à medida que se ampliava a exploração de petróleo e outros recursos minerais nela existentes”¹³.

Certamente, o fato de ser a principal fonte de energia da sociedade atual faz que o petróleo tenha um papel estratégico nas relações econômicas mundiais. Mesmo diante dos elevados custos, as indústrias petrolíferas e os Estados não hesitam em investir na exploração e na produção do petróleo no mar a distâncias do litoral e profundidades cada vez maiores.

Historicamente, a descoberta de petróleo no mar ocorreu por acaso, no final do século XIX, no campo de Summerland, na Califórnia. Diante da constatação de que os poços mais produtivos da região eram os mais próximos ao litoral, foram instalados guindastes de perfuração em píeres no cais do porto, e, assim, a exploração do petróleo no mar teve início.

As primeiras estruturas para a exploração do petróleo, em caráter rudimentar, em nada se assemelham às complexas e tecnologicamente avançadas plataformas marítimas que são

12 PULVENIS, Jean-François. Le plateau continental: definition et regime des ressources. In: DUPUY, René-Jean; VIGNES, Daniel. (Orgs.). *Traité du nouveau droit de la mer*. Paris/Bruelas: Econômica/Bruylant, 1985, p. 275-336 e 280.

13 RANGEL, Vicente Marotta. Limites marinhos da plataforma continental. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto M. A. (Orgs.). *Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007, p. 107.

as construções navais que permitem o alcance de reservas do fundo do mar, usadas em operações de exploração (perfuração de poços para a avaliação da vantagem econômica da produção) e de produção (perfuração de poços para a extração de petróleo e gás natural).

O Brasil ocupa posição de destaque na exploração marítima de petróleo e gás natural no mar, considerando-se a descoberta de gigantescas reservas no seu espaço marítimo. Aliás, quando se concentrava apenas em reservas terrestres, a produção de petróleo no Brasil era muito pouco significativa.

A exploração de petróleo no mar teve início no Brasil em 1969, pela Petrobras, com a exploração de poços em Guaricema, no estado de Sergipe, e, em 1974, foi descoberto o campo de Garoupa, na Bacia de Campos.

Atualmente, 80% do petróleo produzido no Brasil vêm do mar¹⁴, provenientes das seguintes bacias exploratórias: Foz do Amazonas, Pará-Maranhão, Barreirinhas, Ceará-Potiguar, Sergipe-Alagoas, Camamu e Almada, Jequitinhonha, Espírito Santo, Campos, Santos e Pelotas¹⁵.

Nesse cenário, a bacia petrolífera mais importante é a de Campos, com uma área de 115 mil km², a profundidades de 3.400 metros, responsável pela produção de mais de 90% da produção nacional.

14 Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, produção de petróleo no Brasil em 2011 foi de 768 milhões de barris de petróleo e 24 bilhões de metros cúbicos de gás natural. Isso representa um total de 919 milhões de barris de óleo equivalente (boe), com uma vazão diária média de 2,52 MMboe/d (milhões barris de óleo equivalente por dia). Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 15/6/2012.

15 VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira *et al.* *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 137.

Recentemente, a Petrobras descobriu petróleo na camada pré-sal, isto é, abaixo de espessa camada de sal ao longo de 800 km na costa brasileira, incluindo-se as bacias sedimentares do Espírito Santo, de Campos e de Santos.

Dessa forma, considerando-se as evidências da abundância de petróleo e gás natural no mar brasileiro, a plataforma continental estendida amplia o acesso a recursos de importante potencial econômico para manter a autossuficiência do Brasil em tais recursos, ou, até mesmo, para firmá-lo como futuro exportador de volumes significativos de petróleo e gás natural.

5. Conclusão

O Brasil tem motivos para comemorar os 30 anos da assinatura da CNUDM. Não somente pelo fato de que a CNUDM trouxe segurança jurídica à comunidade internacional quanto aos direitos dos Estados em relação às zonas marítimas e suas delimitações, mas especialmente porque já teve o reconhecimento de grande parte de sua plataforma continental estendida pela CLCP.

Em razão de as plataformas continentais concentrarem grandes reservas de petróleo e gás, a indústria de petróleo é diretamente afetada pelo trabalho da CPLC, considerando-se que os Estados que consigam estabelecer os limites de suas plataformas continentais além das 200 milhas náuticas, como o Brasil, poderão explorar tais recursos em uma área maior.

Todavia, é fato que todo ganho gera responsabilidades.

Primeiramente, como visto, a própria CNUDM prevê que os recursos minerais que sejam explorados nas plataformas

continentais estendidas além das 200 milhas a partir das linhas de base do mar territorial estão sujeitos a pagamentos ou contribuições em espécie. Os percentuais dos pagamentos ou contribuições sobre o valor ou volume total da produção variam, dependendo da fase do projeto, e serão posteriormente revertidos em benefício de todos os Estados signatários da CNUDM, em especial os mais necessitados economicamente e em desvantagem geográfica de acesso ao mar e a suas riquezas.

No caso do Brasil, é pouco provável que consiga obter a isenção dos referidos pagamentos ou contribuições no que se refere à exploração de petróleo em tal área, sobretudo porque alcançou a autossuficiência em petróleo em 2006 e já não é mais considerado um país em desenvolvimento, mas, sim, emergente, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Além disso, o reconhecimento da soberania sobre os recursos da plataforma continental estendida gera a necessidade de defesa de um espaço geográfico maior, a maiores profundidades. Ou seja, a soberania do Brasil sobre os recursos de sua plataforma continental exclusiva contra ameaças externas dependerá de um eficaz sistema de controle e monitoramento de tal zona marítima.

De igual modo, a plataforma continental estendida deixa uma área de maior extensão vulnerável à poluição ambiental, um dos efeitos prejudiciais das inovações tecnológicas, sobretudo no caso de derramamento de óleo cru no mar pelas atividades de exploração e produção de petróleo. Conseqüentemente, o Brasil deverá adotar medidas de proteção ambiental em sua plataforma continental

estendida, sem, contudo, impedir a exploração racional de recursos e o desenvolvimento econômico sustentável.

Espera-se que, no futuro próximo, o Brasil possa explorar os recursos minerais de grande potencial econômico da Amazônia Azul, pois, certamente, os seus interesses cada vez mais profundos no mar serão recompensados.

Referências

A Petrobras. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br>>. Acesso em: 15/6/2012.

A Agência Nacional do Petróleo – ANP. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 15/6/2012.

ALBUQUERQUE, Alexandre Tagore Medeiros de. Negociações sobre os direitos do Brasil quanto à plataforma continental e sua extensão. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto M. A. (Orgs.). *Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

ALBUQUERQUE, Alexandre Tagore Medeiros de. Jurisdição brasileira sobre a plataforma continental além das 200 milhas. *Revista Marítima*, out. 2008.

CHURCHILL, Robin R.; LOWE, Alan Vaughan. *The law of the sea*. 3th ed. Manchester: Juris Publishing, 1999.

DUPUY, René-Jean; VIGNES, Daniel. (Orgs.). *Traité du nouveau droit de la mer*. Paris/Bruxelas: Econômica/Bruylant, 1985.

EGEDE, Edwin. Submission of Brazil and the article 76 of the Law of the Sea Convention. *International Journal of Marine and Coastal Law*, n. 21, 2006.

ELFERINK, Alex G. Oude. The Continental Shelf beyond 200 nautical miles: The Relationship between the CLCS and Third Party Dispute Settlement. In: ELFERINK, Alex Oude G.; ROTHWELL, Donald (Orgs.). *Ocean Management in the 21st century: Institutional Frameworks and Responses*. Holanda: Koninkijke Brill NV, 2004.

GUEDES, Armando Marques. *Direito do mar*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1998.

MARFFY MANTUANO, Annick de. La fixation des dernières limites maritimes: le rôle de la commission des limites du plateau continental. In: DAUDET, Yves; EISEMANN, Pierre Michel (Orgs.). *La mer et son droit: mélanges offerts à Laureant Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*. Paris: Pedone, 2003.

MATTOS, Adherbal Meira. *O novo direito do mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PAIM, Maria Augusta. *O petróleo no mar: o regime das plataformas marítimas petrolíferas no direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

PULVENIS, Jean-François. Le plateau continental: definition et regime des ressources. In: DUPUY, René-Jean; VIGNES, Daniel. (Orgs.). *Traité du nouveau droit de la mer*. Paris/Bruelas: Economica/Bruylant, 1985.

RANGEL, Vicente Marotta. Le plateau continental dans la Convention de 1982 sur le Droit de la Mer. *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International*, v. 5, n. 194, 1985.

RANGEL, Vicente Marotta. *Limites marinhos da plataforma continental*. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto M. A. (Orgs.). *Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira *et al.* *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

YERGIN, Daniel. *The Prize: the epic quest for oil, money and power*. Nova York: Free Press, 2003.

A CONVEMAR E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE MARINHO: IMPACTO NA EVOLUÇÃO E CODIFICAÇÃO DO DIREITO DO MAR – AS AÇÕES IMPLEMENTADAS PELO BRASIL E SEUS REFLEXOS NO DIREITO NACIONAL

Maria Helena Fonseca de Souza Rolim

1. Preliminares

Lento e complexo, o processo de codificação e desenvolvimento progressivo do Direito do Mar encontra campo fecundo nas Organizações Internacionais de vocação universal. Mecanismo com início no âmbito da Sociedade das Nações, na Conferência de Haia de 1930, com caráter restrito ao mar territorial, desencadeia sucessivos debates, já no âmbito da Organização das Nações Unidas, culminando como o maior trabalho da diplomacia internacional: a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar¹. No âmbito dessa Conferência, a questão das relações marítimas entre os Estados foi analisada à luz de fatores geográficos, geológicos, econômicos, tecnológicos, estratégicos e político-jurídicos que

¹ Convocada pela Resolução nº 3.067 (XXXVII), de 16 de novembro de 1973, UNGA, Doc. Of. v. I, 1975.

influenciaram o novo Direito do Mar. A magnitude teleológica da Terceira Conferência e seu impacto decisivo na sistematização do novo Direito do Mar têm seu apogeu na elaboração da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de Montego Bay, Jamaica, de 1982 (CONVEMAR), criando um verdadeiro *corpus juris* sobre o tema, momento máximo do processo de codificação do novo Direito do Mar.

A CONVEMAR, levando em consideração a estrutura diversificada dos espaços marítimos, define-os e rege-os mediante duas dimensões básicas: a horizontal e a vertical. Em razão da primeira, disciplina o mar territorial, a zona econômica exclusiva (ZEE) e o alto-mar. Em razão da segunda, disciplina a plataforma continental e os fundos oceânicos, denominados “Área” e considerados “patrimônio comum da humanidade.”

2. A CONVEMAR e a proteção do meio ambiente marinho

2.1. Introdução

Pretendendo estabelecer novos paradigmas para solucionar o confronto entre os interesses globais da humanidade, na preservação do ecossistema marinho, e os interesses individualistas dos Estados, em relação aos usos dos oceanos, a CONVEMAR apresenta *status* jurídico para a proteção dos mares, tipificado na Parte XII.

Na realidade, os acidentes com os petroleiros Torrey Canyon, em 1967, e Amoco Cadiz, em 1978, evidenciaram que o clássico Direito do Mar, marcado profundamente pelo princípio da liberdade

de circulação dos oceanos, confronta-se com o novo Direito do Mar, que estabelece normas mais favoráveis aos Estados costeiros e vislumbra a possibilidade da intervenção preventiva além de seu mar territorial e zona econômica exclusiva para a proteção do meio marinho.

2.2. Princípios

Referendando a Declaração de Estocolmo de 1972, a CONVEMAR rege a questão ambiental com base em sete princípios fundamentais.

- a) Direito de soberania dos Estados sobre seus recursos naturais – Definido no artigo 193, conquista da Nova Ordem Econômica Internacional e condição essencial ao desenvolvimento dos Estados, devendo ser exercido à luz de política ambiental e acompanhado da obrigação geral de preservar o meio marítimo. Esse princípio foi reafirmado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.
- b) Proibição da poluição transfronteiriça – Expressa no artigo 194 (2), fenômeno que se reporta às origens da interdição em matéria de poluição e evoca o real problema da inexistência de fronteiras dos oceanos. Aqui, a CONVEMAR transforma em *hard law* o princípio 21 de Estocolmo, que menciona a obrigação de o Estado assegurar que as atividades em sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outro Estado ou de zona fora de sua jurisdição nacional, regra adotada na Declaração do Rio, que também imputa ao Estado obrigação específica de notificação prévia

e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de impacto transfronteiriço.

- c) Cooperação internacional – Sistematizada nos artigos de 197 a 201, fundamentando-se em mecanismos específicos, no âmbito do direito internacional: notificação de danos iminentes ou reais; planos de emergência contra poluição; trocas de informações; investigação científica. Essa regulamentação é o desdobramento do princípio 24 de Estocolmo, que enfatiza a cooperação por meio de acordos multilaterais ou bilaterais ou outros meios mais apropriados.
- d) Assistência técnica – Disciplinada nos artigos 202 e 203, consubstanciando, *inter alia*, a formação de pessoal científico e técnico e prestação de assistência apropriada, especialmente aos Estados em desenvolvimento.
- e) Desenvolvimento sustentável – Normatizado nos artigos de 204 a 206, essas regras internacionais preveem controle sistemático dos riscos de poluição ou efeitos de poluição e avaliação dos efeitos potenciais de atividades que possam causar uma alteração considerável ao meio marinho. O princípio representa uma evolução a partir das regras de Estocolmo.
- f) Prevenção de danos – Sistematizado nos artigos de 207 a 212, estabelecendo obrigação específica de o Estado adotar legislação nacional e internacional para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho originada de diversas fontes: terrestre, de atividades relativas aos

fundos oceânicos considerados patrimônio comum da Humanidade, de alijamento, de embarcações e da atmosfera.

- g) Responsabilidade internacional do Estado – Tipificada no artigo 235, que expressamente diz: “os Estados devem zelar pelo cumprimento de suas obrigações internacionais relativas à proteção e preservação do meio marinho e serão responsáveis de conformidade com o direito internacional.” Sobre esse tema fundamental, duas regras universais dão diretrizes: obrigação de manter os compromissos assumidos; obrigação de reparar o mal injustamente causado a outrem. O conteúdo da obrigação de prevenir e preservar o meio ambiente é o dever de tomar as medidas necessárias para a consecução dessa finalidade, expressas na CONVEMAR.

3. O impacto da CONVEMAR na elaboração da Convenção sobre Água de Lastro: Do princípio da prevenção ao princípio da recaução

3.1. Introdução

O tema insere-se no contexto inter-relacionado tráfego marítimo, bioinvasão e Direito do Mar, refletindo a influência da CONVEMAR na elaboração da Convenção Internacional sobre Controle e Gestão de Água de Lastro e Sedimentos de Navios, de 2004 (Convenção sobre Água de Lastro)².

2 Final Act of the International Conference on Ballast Water Management for Ships, 2004, BWM/CONF/37, 16 February 2004. *Status* BWM 2004: Contracting States: 33; date of entry into force: the Convention is not yet in force; aggregate tonnage: 284.000.348; % world tonnage: 26.46. *Vide* <www.imo.org>.

Nessa perspectiva, o Brasil³, ao assinar esse novo instrumento jurídico internacional, assumiu comprometimento direto com a teleologia de proteção e preservação ambiental do meio marinho adotada na Parte XII da CONVEMAR, informada pelo princípio da prevenção, e com a adoção do princípio da precaução, corolário da proteção ambiental dos oceanos, expressamente mencionado no Preâmbulo da Convenção sobre Água de Lastro. Certamente, a CONVEMAR preparou o advento do princípio da precaução; em interpretação ampla, é possível inferir-se desse texto convencional a ética da precaução.

Em face da comprovada gravidade da biopoliuição do ecossistema marinho pela introdução nos oceanos de organismos aquáticos nocivos e agentes patogênicos, por intermédio da troca de água de lastro e sedimentos de navios, a Organização Marítima Internacional (OMI) adotou em 2004 o primeiro tratado internacional específico sobre o tema, a Convenção sobre Água de Lastro, antecedido pela Resolução da OMI A.868(20), de 27 de novembro de 1997. Integram a Convenção sobre Água de Lastro 22 artigos referentes aos aspectos legais, definidos no corpo do texto convencional, e o Anexo, que tipifica os critérios técnicos, científicos e administrativos sobre o controle e gerenciamento de água de lastro e sedimentos de navios.

A Convenção sobre Água de Lastro menciona diretrizes a ser desenvolvidas no âmbito da OMI, para a implementação e interpretação uniforme das regras nela estabelecidas. A natureza

3 Maria Helena Fonseca de Souza Rolim, *The Brazilian GloBallast Programm*, Final Report, Project. n. GLO/99/G31/A/1G/19, 2002, Brazil: Ministry of Environment, p. 1-110.

jurídica de tais diretrizes é tema controverso, isto é: qual é a força vinculante de tais regras: são *soft law* ou *hard law*⁴?

A teleologia da Convenção sobre Água de Lastro fundamenta-se, *inter alia*, no princípio da precaução, no princípio da prevenção, cooperação internacional, transferência de tecnologia, assistência técnica, comunicação de informações, proibição da poluição transfronteiriça e responsabilidade internacional do Estado pelos danos ambientais causados ao meio ambiente marinho.

Os antecedentes jurídicos referenciais para a elaboração da Convenção são os seguintes tratados internacionais⁵: Regulamento Sanitário Internacional, 1969/2005; Convenção Internacional para a Prevenção de Poluição Marinha, 1973 (IMO/MARPOL 73/78); Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CONVEMAR), de 1982; e Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), de 1992.

Fundamental enfatizar que a Convenção sobre Água de Lastro apresenta o desdobramento jurídico das normas adotadas pela CONVEMAR, com ênfase para o artigo 194, referente às medidas a serem adotadas pelos Estados para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio ambiente, e para o artigo 196, § 1º, referente à obrigação imputada ao Estado de “tomar todas as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição

4 Maria Helena Fonseca de Souza Rolim, *The International Law on Ballast Water: Preventing Biopollution*, The Netherlands, Martinus Nijhoff, 2008, p. 79-84.

5 Moira L. McConnell, *GloBallast Legislative Review – Final Report*, GloBallast Monography Series, N. 1, London: IMO, 2002; McConnell, “Ballast and biosecurity: The legal, economic and safety implications of the developing international regime to prevent the spread of harmful aquatic organisms and pathogens in ships’ ballast water”, in *Ocean Yearbook 17*, Elisabeth Mann Borgese *et alii* (eds.), Chicago: University of Chicago Press, 2003; Rolim, *supra*, nota 3.

do meio marinho resultante de utilização de tecnologias sob sua jurisdição ou controle, ou a introdução no meio marinho de espécies estranhas ou novas que nele possam provocar mudanças importantes e prejudiciais.”

A Convenção sobre Água de Lastro também pretende implementar, em perspectiva holística, os preceitos definidos na Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), de 1992, com ênfase para o artigo 86 (h), que dispõe sobre conservação *in situ*.

Inicialmente, na década de 1990, a OMI vislumbrou a possibilidade de regulamentar a biopolição marinha por intermédio de um novo Anexo à MARPOL⁶. Entretanto, em face da especificidade da questão que significativamente difere da poluição por óleo e outras substâncias, a opção foi a adoção de tratado independente. A Convenção sobre Água de Lastro tipifica os direitos e obrigações do Estado da bandeira, Estado do porto e Estado costeiro no *texto* principal, abrangendo 22 artigos. O *Anexo*, que integra a Convenção, apresenta os aspectos técnicos relacionados ao controle e gestão de água de lastro dos navios e dos sedimentos nela contidos: Seção A – Disposições Gerais; Seção B – Prescrições de Gestão e Controle para Navios; Seção C – Prescrições Especiais em Certas Áreas; Seção D – Normas para Gestão de Água de Lastro; Seção E – Prescrições de Vistoria e

6 Contudo, em 1999, a OMI/MEPC apresentou três opções para o estabelecimento de regras para o controle e gestão de água de lastro: (1) *Amendments to an existing annex to MARPOL 73/78*: This option would be adopted and considered in accordance with the provisions of Article 16 of MARPOL 73/78; (2) *A protocol to add a new annex to MARPOL 73/78*: This option raised conceptual issues such as whether or not the definition of harmful substance adopted in Article 2, paragraph 2, of MARPOL 73/78 comprised the subject of the new annex, namely, harmful aquatic organisms and pathogens and how Articles 6, 7 and 8 of MARPOL 73/78 would be applied in the context of the new annex for ballast water management; and (3) *A new convention*, i.e. a specific treaty addressing the matter. MEPC/IMO 43/4, 43rd session, 5 January, 1999, 3.

Certificação para Gestão de Água de Lastro. A Convenção refere-se a *Diretrizes*⁷ a ser desenvolvidas no âmbito da OMI e adotadas por intermédio de resoluções do Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, objetivando a implementação uniforme das regras estabelecidas na Convenção sobre Água de Lastro.

Em seu artigo 1º, referente a definições, a Convenção sobre Água de Lastro não apresenta extenso rol de conceitos. Para os fins de interpretação dessa Convenção, termos, por exemplo, como jurisdição, águas interiores, mar territorial, zona econômica exclusiva, alto-mar, biodiversidade, ecossistema, meio ambiente, poluição e biopoluição, deverão ser entendidos à luz da teleologia adotada pela CONVEMAR e CDB. A ONU expressamente reconhece

7 *Instalações de Recebimentos de Sedimentos* (G1) – Ref. Artigo 5.1 da Convenção BWM, adoção por Resolução IMO/MEPC. 152(55), 13/10/2006; *Amostragem de Água de Lastro* (G2) – Ref. Artigo 9º, adoção por resolução IMO/MEPC 173(58), 10/10/2008; *Cumprimento Equivalente do Gerenciamento de Água de Lastro* (G3) – Ref. Regra A-5, adoção por Resolução IMO/MEPC. 123(53), 22/07/2005; *Gerenciamento de Água de Lastro e Elaboração de Planos Gerenciais* (G4) – Ref. Regra B-1, adoção por Resolução IMO/MEPC.127(53), 22/07/2005; *Instalações de Recebimento de Água de Lastro* (G5) – Ref. Regra B-3, adoção por Resolução IMO/MEPC.153(55), 15/10/2006; *Troca de Água de Lastro* (G6) – Ref. Regra B-4, adoção por Resolução IMO/MEPC.124(53),22/07/2005; *Avaliação de Risco de acordo com a Regra A-4 da Convenção BWM* (G7) - Ref. Regra A-4, adoção por Resolução IMO/MEPC.162(56), 13/07/2007; *Aprovação dos Sistemas de Gerenciamento de Água de Lastro* (G8) – Ref. Regra D-3.1, adoção por Resolução IMO/MEPC.125(53), 22/07/2005; *Procedimento para Aprovação de Sistemas de Gerenciamento de água de Lastro que utilizam Substâncias Ativas* (G9) – Ref. Regra D-3.2, adoção por Resolução IMO/MEPC.169(57), 04/04/2008; *Aprovação e Supervisão dos Protótipos de Programas de Tecnologia para Tratamento de Água de Lastro* (G10) – Ref. Regra D-4, adoção por Resolução IMO/MEPC.140(54), 24/03/2006; *Padrões de Projeto de Construção de Navios que Efetuarão a Troca de Água de Lastro* (G11) – Ref. Regra B-5.2, adoção por Resolução IMO/MEPC.149(55), 13/10/2006; *Projeto e Construção para facilitar o Controle de Sedimentos em Navios* (G12) – Ref. Regra B-5, adoção por Resolução IMO/MEPC.150(55), 13/10/2006; *Medidas Adicionais relacionadas ao Gerenciamento de Água de Lastro, incluindo situações de Emergência* (G13) – Ref. Regra A-2, adoção por Resolução IMO/MEPC.161(56), 13/07/2007; *Designação de Áreas para a Troca de Água de Lastro* (G14) – Ref. Regra B-4.1. (1) e (2), adoção por Resolução IMO/MEPC. 151(55), 13/10/2006; *Controle pelo Estado do Porto* (G15); *Troca de Água de Lastro na Área do Tratado da Antártica*, adoção por Resolução IMO/MEPC.163(56), 13/07/2007; *Inspecção pelo Estado da Bandeira*, IMO/MEPC Circular,BWM.2/Ciruc, 27/10/2006. Fonte: RPBIMO (Londres, 2008); Rolim, *supra* nota 4, 130-134; Stephan Gollasch et alii, "Critical Review of the IMO international convention on the management of ships' ballast water and sediments", *Harmful Algae* 6(4), 2007, 585-600.

a implicação da CONVEMAR nos tratados internacionais e resoluções adotados no âmbito da OMI⁸.

Organismos aquáticos nocivos e agentes patogênicos são definidos como aqueles “que, se introduzidos no mar, incluindo estuários, ou em curso de água doce, podem prejudicar o meio ambiente, a saúde pública, as propriedades ou recursos, prejudicar a diversidade biológica ou interferir em outros usos legítimos de tais áreas⁹.

3.2. Princípios

A Convenção sobre Água de Lastro referenda princípios fundamentais sobre a proteção do meio ambiente marinho¹⁰, em particular os adotados pela CONVEMAR e CDB, com ênfase para o *princípio da prevenção*, *princípio da precaução*¹¹, *cooperação internacional*, *transferência de tecnologia* e *proibição da poluição transfronteiriça*. Neste tópico, será analisado o princípio da precaução, por sua importância teórica – prospectiva da questão.

É oportuno enfatizar que a teleologia jurídico-ambiental de proteção aos oceanos evoluiu de *medidas preventivas*, pertinentes a riscos ou impactos já conhecidos ou esperáveis, para *medidas de precaução*, que reconhecem a incerteza e possíveis limitações do

8 IMO/LEG/MISC/3/Rev.1, 06.01.2003.

9 Convenção, Artigo 1.8.

10 Rolim, *supra*, nota 4, p. 102-110.

11 O princípio da precaução permite que ações de proteção ao meio marinho possam ser operacionalizadas mesmo nos casos de incertezas científicas. Arie Tronwborst, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law* (The Hague: Kluwer Law International, 2002); Elizabeth Fisher, “Is the Precautionary Principle Justiciable?”, *Journal of Environmental Law* 13(3) (2001); Paul Harremoës *et alii* eds., *The Precautionary Principle in the 20th Century –Late Lessons from Early Warnings* (London: Earthscan, 2002).

saber científico e suscitam tomadas de decisão em prol do meio ambiente mesmo quando as informações científicas sobre a situação fática ambiental não sejam conclusivas, certas ou suficientes e haja indicações de possíveis graves efeitos danosos sobre o ambiente e a saúde das pessoas ou dos animais e vegetais.

3.2.1. Princípio da Precaução

In Dubio pro Ambiente:

Na dúvida sobre a perigosidade de uma certa atividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma ação em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adotou medidas de precaução específicas.¹²

Ex facto oritur jus

A pressão dos fatos sobre o Direito, evocando efetividade da norma jurídica, evidencia que o desenvolvimento do conhecimento científico e avanços tecnológicos referentes às atividades marítimas revelam drasticamente ações que possam afetar diretamente ou indiretamente o ecossistema marinho, certamente, colocando em questão as estruturas tradicionais do Direito.

12 Alexandra Aragão, Direito Constitucional do Ambiente na União Europeia, in Direito Constitucional ambiental Brasileiro, José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (Orgs.), Saraiva, 2007, p. 41.

3.2.1.1. Gênese e evolução

Os primórdios da aplicação do *princípio da precaução*¹³ remontam ao século XIX, no âmbito da saúde pública, quando o sanitarista John Snow mostrou a relação entre o surto de cólera eclodido em Londres e sua relação com a má qualidade da água servida à população, a exigir providências por parte das autoridades públicas. Entretanto, a aplicação do *princípio da precaução* às incertezas e riscos ambientais somente emerge como um conceito explícito e coerente no âmbito das ciências ambientais e do direito ambiental nacional e internacional no século XX, nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente.

O *princípio da precaução* tem sua origem em sistemas jurídicos domésticos, notadamente o do Direito alemão¹⁴, e foi posteriormente definido e adotado pelo direito internacional positivo, por intermédio de tratados internacionais¹⁵. Esses atos

13 An early use in Europe occurred in 1854 by Dr. John Snow, who recommended removing the handle from the Broad Street water pump in attempt to stop the cholera epidemic that was raving central London. Harremoës notes: 'Some evidence for a correlation between the polluted water and cholera had been published five years earlier by Snow itself. This evidence was not 'proof beyond a reasonable doubt'. However, it was proof enough for Snow to recommend the necessary public health action, where the likely costs of inaction would have been far greater than the possible costs of action [...]. The biological mechanism underlying the link between polluted water and cholera was unknown at the time of this successful 'precautionary prevention' in 1854, that was 30 years later, in 1884, when Koch announced his discovery of the cholera vibrio in Germany [...] it was a classic case of precautionary prevention, containing several of the key elements of an approach to scientific uncertainty, ignorance and policy-making. These elements include the difference between "knowing" about a hazard and its likely causes and ' understanding' the chemical and biological or other processes underlying the link; a focus on the potential costs of being wrong, and the use of minority scientific opinions in public policy-making." Rolim, *supra*, nota 4, p. 103-104.

14 Philippe Sands, "O Princípio da Precaução", in *Princípio da Precaução*, Marcelo Dias Varela e Ana Flávia Barros Platiau (Orgs.), Belo Horizonte, Del Rey, p. 29; Elisabeth Fisher, "Is the Precautionary Principle Justiciable?", *Journal of Environmental Law* 13 (3), 2001; Rolim, *supra*, nota 4, p. 104; José Rubens Morato Leite, "Sociedade de Risco e Estado," in *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite (Orgs.), São Paulo, Saraiva, 2007, p. 174.

15 *Convenção sobre a Diversidade Biológica* (CBD), assinada em 5 de junho de 1992; *Convenção Internacional sobre Controle e Gestão de Água de Lastro e Sedimentos de Navios* (BWM Convention), assinada em 13 de fevereiro de 2004.

multilaterais internacionais, ao serem incorporados ao sistema jurídico nacional dos Estados, transformam-se em direito positivo interno, não podendo o Poder Judiciário deixar de aplicá-lo, isto é, dizer o Direito.

A atitude da precaução se destina, fundamentalmente, aos detentores do poder sobre o risco, isto é, todos os agentes políticos e sociais – em particular o Poder Público, os empreendedores, produtores, iniciativa pública ou privada.

Enquanto a regra conhecida atribui o ônus da prova a quem alega o fato danoso, mesmo porque *in dubio pro reo*, aqui se dá a inversão disso, considerando-se o risco inerente a certas atividades humanas. A incerteza científica milita em favor do ambiente e indubitavelmente cabe ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas por ele não trarão consequências indesejadas ao meio ambiente. Os argumentos então utilizados são inúmeros:

- a) A dificuldade de a ciência acompanhar lado a lado o avanço tecnológico.
- b) O reconhecimento de que as atividades humanas que desencadeiam impactos ao meio ambiente frequentemente produzem efeitos negativos que não podem ser totalmente antecipados ou conclusivamente provados de modo antecipado.
- c) Relatórios sobre impactos ambientais são essenciais para salvarem-se vidas, prevenir danos ao meio ambiente e servir de base em processos políticos decisórios.

- d) A necessidade imperiosa de agir preventivamente em casos de potenciais e graves riscos ou irreversíveis danos à saúde ou ao meio ambiente, mesmo antes da existência de provas técnico-científicas em relação a tais riscos ou danos.

O *princípio da precaução* é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados, mas apenas deduzidos a partir dos dados técnico-científicos existentes. Esse princípio afirma que, na ausência da certeza científica formal, a existência do risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever esse dano. Ou seja, o meio ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida sobre o nexos causal (relação de causa e efeito) entre determinada atividade e uma consequência ecologicamente degradante.

Daí a importância de tal princípio, que incentiva a antecipação de uma ação preventiva, ainda que não se tenha certeza sobre a sua necessidade, proibindo, por outro lado, as atuações potencialmente lesivas, mesmo que essa potencialidade não esteja comprovada de forma cabal pelas perícias técnicas. Em conclusão, o *princípio da precaução* sugere cuidados antecipados e requer medidas preventivas mesmo em casos de incertezas científicas.

3.2.1.2. Direito Positivo Internacional

O fluxo e refluxo entre direito interno e direito internacional evidencia o impacto da ordem jurídica internacional contemporânea sobre o direito nacional, no plano do direito do ambiente, evocando perspectiva jurídica holística para a tutela do meio ambiente e seus recursos.

Grande número de declarações e recomendações não cogentes, isto é, *soft law*, enunciando o *princípio da precaução*, prepararam o advento de tratados internacionais que adotaram explícita ou implicitamente o mencionado princípio, transformando-o em direito positivo internacional.

Desde a primeira referência internacional explícita ao princípio da precaução, no âmbito da Declaração Ministerial da Segunda Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, em 1984, a questão da *imperiosidade de precaução e inexigibilidade de nexa causal* entre a atividade poluidora e o dano ao meio marinho, por evidência científica clara e absoluta, fora enfatizada.

[...] a fim de proteger o Mar do Norte de possíveis efeitos danosos da maioria das substâncias perigosas, uma abordagem de precaução é necessária, a qual pode exigir ação para controlar os insumos de tais substâncias mesmo antes que um nexa causal tenha sido estabelecido por evidência científica clara e absoluta. (grifo nosso)

Essa colocação foi reiterada na Declaração Final da Terceira Conferência Internacional sobre Proteção do Mar do Norte, em 1990:

Os participantes [...] continuarão a aplicar o princípio da precaução, isto é, agir para evitar impactos de danos potenciais de substâncias que são persistentes tóxicas e passíveis de bioacumulação mesmo onde não haja prova científica para provar um vínculo causal entre emissões e efeitos.¹⁶

¹⁶ *Yearbook of International Environmental Law*, 1990, n.1, p. 658-661.

Na década de 1990, o *princípio da precaução* foi definitivamente inserido na política ambiental internacional, especialmente com sua adoção expressa, em 1992, como princípio 15 da Declaração do Rio:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada com razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A partir daí, o *princípio da precaução* foi mencionado na maioria das declarações internacionais referentes à proteção ambiental ou ao desenvolvimento sustentável, especificamente, no âmbito de fundamentais atos internacionais¹⁷. Consagrado nas declarações, o princípio opera agora como precursor de regras obrigatórias em nível de direito consuetudinário.

O desdobramento das incertezas envolvendo as causas e efeitos da poluição ambiental foi o que motivou a inclusão do *princípio da precaução* em muitos tratados internacionais ambientais explícita ou implicitamente¹⁸.

17 Declaração Ministerial de Bergen sobre o Desenvolvimento Sustentável na Região ECE, Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, 1990; Decisão do Conselho Executivo do PNUA sobre a Abordagem de Precaução em Matéria de Poluição Marinha, Conselho Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 1989; Declaração de Bangcoc sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na Ásia e no Pacífico, 1990.

18 Convenção de Londres sobre a Preparação, a Luta e a Cooperação quanto à Poluição por Hidrocarbonetos, 1990; Convenção de Paris sobre a Proteção do Ambiente Marinho do Atlântico, 1992; Convenção de Helsinque sobre a Proteção e a Utilização de Cursos de Água Transfronteiriços e de Lagos Internacionais, 1992; Convenção de Helsinque sobre a Proteção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico, 1992; Convenção de Charleville-Mezière sobre a Proteção do Rio Escout e do Rio Meuse, 1994; Convenção de Sofia sobre a Cooperação para a Proteção Sustentável do Rio

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, é oportuno enfatizar a Convenção sobre a Diversidade Biológica, incorporada validamente ao sistema legal pátrio, portanto direito positivo vigente e cogente, a consubstanciar, genericamente, fundamentais normas jurídicas à preservação e proteção do meio ambiente, especificamente o *princípio da precaução*.

A CONVERMAR, embora considerada a Carta Magna dos Oceanos, em sua estrutura jurídica básica, não definiu explicitamente o *princípio da precaução*. Hermenêutica sobre interpretação ampla da questão certamente emergirá em tribunais internacionais.

4. A CONVEMAR e a tutela dos interesses difusos

A modernidade e a exigência do estudo sobre interesses difusos, em nível internacional e especificamente à luz do novo Direito do Mar, fundamenta-se em fatores político-econômicos e tecnológicos que permitiram aos Estados industrializados acesso aos espaços oceânicos situados além de seu mar territorial, desencadeando um processo de desenvolvimento social à custa de recursos limitados da natureza, para atender às necessidades ilimitadas do homem. É a interferência desordenada nos oceanos, bipolarizada na poluição dos mares e utilização excessiva dos recursos vivos do mar – aspecto nocivo da atividade econômica –, gerando desequilíbrio ecológico e deterioração das condições ambientais marinhas, atingindo indeterminadas pessoas, afetadas de modo difuso em seus interesses legítimos de uso dos oceanos.

Danúbio, 1994; Protocolo de Barcelona, Convenção de Barcelona de 1976 sobre Zonas Especialmente Protegidas e a Diversidade Biológica no Mediterrâneo, 1995; Convenção de Roterdã sobre a Proteção do Rio Reno, 1995; Convenção sobre Diversidade Biológica, 1992; Convenção sobre a Proteção do Ambiente Marinho do Nordeste Atlântico.

O problema é consequência do fenômeno de massa, típico da economia e da sociedade contemporâneas¹⁹. Essas situações fáticas evocaram regulamentação jurídica internacional adequada, de vocação universal, tendo em vista que os mecanismos existentes bilaterais e regionais de tutela dos oceanos, existentes até a década de 1980, não foram suficientes para solucionar o problema: o mar desconhece fronteiras jurídicas – poluição em alto-mar afeta zonas costeiras, contaminação ribeirinha interfere em usos legítimos dos oceanos, com a perda do potencial econômico do ecossistema marinho planetário.

Nessa perspectiva, o meio marinho é um campo fecundo que enseja reflexão sobre a temática dos interesses difusos em face da multiplicidade e indeterminação dos atores nesse cenário internacional.

A preocupação doutrinária em identificar e proteger juridicamente os interesses difusos aparece na década de 1970, em face da inexistência, no Direito interno, de mecanismos legais adequados à tutela de interesses vinculados a uma categoria intermediária que transcende à tradicional contraposição entre interesse público e interesse privado.

Traços fundamentais dessa categoria de interesses transindividuais evidenciam a pertinência de aplicação de sua principiologia aos aspectos ambientais do Direito do Mar, com ênfase no alto-mar: trata-se de interesses fragmentados, comuns

19 Como enfatiza Mauro Cappelletti, “sempre que um ato ou uma cadeia de atos produz efeitos que se difundem e atingem incalculável quantidade de pessoas, não tanto indivíduos, mas massas de pessoas, as soluções tradicionais mostram-se inadequadas para equacioná-los.” Mauro Cappelletti, *A Tutela dos Interesses Difusos*, *AJURIS*, Porto Alegre, n. 33, 1985, p. 169-182.

a uma cadeia abstrata e indiscriminada de pessoas unidas por vínculos fáticos; a titularidade do interesse não pertence a uma pessoa isolada – qualquer lesão constitui lesão a toda a coletividade, e a satisfação de um só titular implica a satisfação de todos; refere-se a um bem indivisível. Convencionou-se chamar interesses difusos porque, além de transindividuais, dizem respeito a titulares dispersos na coletividade.

A teoria sobre os interesses difusos, formulada a partir da crise das relações entre os fatos e o Direito desencadeou um processo de reformulação e revisão do tradicional Direito do Mar, dando margem, na órbita internacional, a novas categorias jurídicas de direito positivo, *inter alia*, o direito internacional do meio ambiente, direito à assistência técnico-científica e direito à cooperação internacional, claramente tipificados na CONVEMAR²⁰.

Na realidade, o efeito nocivo da agressão aos mares atinge de modo indeterminado Estados unidos meramente por situações de fato, como pertencer à mesma região. O reconhecimento da natureza difusa do interesse dos Estados no equilíbrio do ecossistema marinho não impede que, em sentido lato, tais interesses, difusos por excelência, como o referente ao meio ambiente, possam ser incluídos na categoria de interesse público. Na realidade, inserir a temática no âmbito dos interesses difusos é vislumbrar amplíssima tutela jurídica para os oceanos.

20 CONVEMAR, artigos 62, 192-274.

5. A CONVEMAR e o direito constitucional brasileiro

5.1. Divisão dos espaços oceânicos

O princípio da soberania do Estado costeiro sobre suas águas territoriais, que remonta ao século passado, é hoje reconhecido pelo direito positivo internacional e pressuposto básico na esfera do Direito interno dos Estados para a defesa de interesses nacionais vitais, como a preservação, proteção e utilização dos ecossistemas marinhos territoriais.

A propósito do tema, o Brasil defendeu, na década de 1970, a mais radical das medidas para proteger os interesses do País no mar adjacente a suas costas, estendendo, por ato unilateral, de 12 milhas para 200 milhas marítimas a largura do mar territorial do Brasil²¹, cristalizando a doutrina latino-americana de ampliação das jurisdições marítimas nacionais²².

Fundamentos em causa para a decisão do governo brasileiro relacionavam-se com a não vinculação do País ao Tratado de Genebra sobre Mar Territorial e Zona Contígua, inexistência de norma consuetudinária proibitiva de alargamento do território marítimo, emergente política internacional favorável aos países em desenvolvimento, salvaguarda dos recursos naturais das águas adjacentes ao ecossistema terrestre, segurança e defesa das populações dos Estados ribeirinhos e tendência político-diplomática na América Latina.

21 Araújo L. A. Castro, *O Brasil e o Novo Direito do Mar*, Brasília, IPRI, 1989, p. 11; Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970.

22 Maria Helena Fonseca de Souza Rolim, *A Tutela Jurídica dos Recursos Vivos do Mar na Zona Econômica Exclusiva*, Max Limonad, 1998, p. 26-9 e 107-108.

À luz desse quadro, o Brasil, embora adotando posição minoritária dentro da Terceira Conferência das Nações Unidas, reafirma a tese territorialista, defendendo 200 milhas de mar territorial. Entretanto, em face da ampla aceitação do conceito de zona econômica exclusiva, o Brasil viria a reconsiderar sua posição²³. Saraiva Guerreiro refere-se, com simpatia, à tese sobre a criação da zona econômica exclusiva como tendência irreversível para uma nova ordem jurídica para os oceanos²⁴. Esclareça-se que a posição brasileira em favor do mar territorial de 200 milhas não teve apoio da comunidade internacional, sofrendo sensível oposição.

Nesse contexto, no curso das sessões, no âmbito da Terceira Conferência das Nações Unidas, o Brasil, embora defendendo a tese territorialista, passa, gradualmente, a admitir, apenas com base de negociação, as propostas de ZEE, momento em que se revê o conceito de soberania, inadequado para um regime jurídico específico como pertinente à ZEE, estabelecendo-se a noção de direitos de soberania, a significar um abrandamento do instituto tradicional.

Na realidade, a influência da CONVEMAR sobre a evolução do Direito do Mar é perceptível, claramente, no período que se inicia em 1984, caracterizado pelo forte impacto das relações entre o direito internacional e o direito interno, a interferir com o complexo processo decisório em relação à política exterior marítima dos Estados.

23 Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records*, v. II, NY, 1975, p. 202-203.

24 D. Of, v.I, 1975, 68; Vicente Marota Rangel, *O Brasil e o Processo Decisório em Direito do Mar*, 31.

Certamente, os tratados internacionais são juridicamente obrigatórios e vinculantes entre as Partes Contratantes. Eles acarretam, de modo indireto, obrigações para os poderes estatais de cada um dos signatários, e o descumprimento das obrigações neles tipificadas implica diretamente a responsabilidade internacional do Estado-Parte pelo descumprimento de tais obrigações.

Nesse contexto, os tratados internacionais ambientais firmados pelo governo brasileiro, após aprovação do Congresso Nacional e publicação pelo Poder Executivo, passam a integrar o ordenamento jurídico brasileiro e tornam-se obrigatórias as disposições neles contidas em todo o território nacional brasileiro.

Assim é que o Brasil se torna signatário da CONVEMAR. Encaminhado o texto convencional ao Congresso Nacional, em obediência à Constituição Federal então vigente, a Casa Legislativa federal concedeu a aprovação legislativa a tal texto, por meio do Decreto Legislativo nº5, de 9 de novembro de 1987. A 22 de dezembro de 1988, o Brasil depositou seu instrumento de ratificação junto ao Secretariado-Geral da Organização das Nações Unidas. Assim o fazendo, o Brasil expressou no plano internacional seu consentimento em obrigar-se por tal tratado²⁵.

Por meio do Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, deu-se a promulgação da CONVEMAR. Entretanto, nessa data, a

25 Rezek, ao refletir sobre a questão da promulgação e publicação de tratados no Brasil, observa que “o ordenamento jurídico, nesta república, é integralmente ostensivo. Tudo quanto o compõe – resulte de produção legislativa internacional ou doméstica – presume publicidade oficial e vestibular. Um tratado regularmente concluído depende dessa publicidade para integrar o acervo normativo nacional, habilitando-se ao cumprimento por particulares e governantes, e à garantia de vigência pelo Judiciário. No Brasil, se promulgam, por decreto do Presidente da República, todos os tratados que tenham sido objeto de aprovação congressional”. J. F. Rezek, *Direito dos Tratados*, Forense, 1984, p. 384-385.

Convenção de Montego Bay ainda não entrara em vigência, uma vez que prescreve seu artigo 308 “a entrada em vigor dar-se-á doze meses após a data de depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou adesão”, o que ainda não ocorrera.

Nesse sentido, depois de se atentar para o fato de não ter a Convenção entrado em vigor, no plano internacional, o Executivo, em 24 de maio de 1990, revogou o decreto de promulgação da Convenção. Posteriormente, tendo a CONVEMAR entrado em vigor em nível internacional, foi promulgada pelo Decreto nº 1530, de 22 de junho de 1995, declarando-se a sua entrada em vigor.

Consequência dessa posição jurídica adotada pelo Brasil, a nova Constituição Federal Brasileira foi promulgada com disposição específica sobre a zona econômica exclusiva, adotando a redefinição dos espaços oceânicos nos moldes da CONVEMAR. Por outro lado, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, contemplam-se as implicações da ratificação da CONVEMAR para o País, propondo-se diretrizes e linhas de ação para atender aos princípios informativos da Carta Magna dos Oceanos, *inter alia*, levantamento dos potenciais sustentáveis de captura de recursos vivos na ZEE e análise integrada dos ecossistemas marinhos.

Finalmente, a Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, promulgada em consonância com a CONVEMAR, incorpora ao direito interno nova divisão para as águas territoriais brasileiras: 12 milhas marítimas de mar territorial, nas quais o Brasil exerce soberania (artigos 1º e 2º); 24 milhas marítimas de zona contígua (artigos 4º e 5º); 200 milhas marítimas de zona econômica exclusiva, nas quais o Brasil exerce direitos de soberania (artigos de 6 a 10) – direitos de soberania, com conteúdo econômico, e jurisdição

em matéria ecológico-ambiental e investigação científica marinha são os princípios informativos do direito brasileiro a tutelar juridicamente os recursos vivos da ZEE, evidentemente tipificados nos moldes da CONVEMAR; plataforma continental, na qual o Brasil exerce direitos de soberania (artigos de 11 a 14).

5.2. Meio ambiente marinho

No âmbito do direito positivo brasileiro, a problemática do meio ambiente recebeu arcabouço legal e ganhou *status* constitucional. A Constituição Federal de 1988 pode certamente ser denominada verde, em face da prioridade à proteção ambiental nela consubstanciada, tendo dedicado expressamente, no Título VIII, o Capítulo VI à tutela do meio ambiente, erigido à categoria de bem jurídico per se. O desdobramento desse marco jurídico revela transição essencial para proteção efetiva do meio ambiente, em perspectiva holística. Cria-se um direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Oportuno observar que o arcabouço constitucional brasileiro é perfeitamente consonante com a CONVEMAR.

Esse paradigma jurídico adotado pelo direito brasileiro é o pilar da constitucionalização do ambiente e o corolário da ecologização da Constituição²⁶. Nessa perspectiva, foi adotado modelo jurídico mais sensível à saúde das pessoas, às necessidades e expectativas das futuras gerações, com fundamento em desenvolvimento sustentável, compatível com a proteção e preservação ecológica e consubstanciando critérios para evitar-se o uso predatório dos recursos naturais.

26 Antônio Herman Benjamin, "Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira", in *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, Saraiva, 2007, p. 64.

Em conclusão, nossa Carta Magna delineou a estrutura jurídica essencial para a tutela dos valores ambientais, em visão holística e reconhecendo o direito fundamental da pessoa humana a um meio ambiente compatível com a saúde e o bem-estar e adequado para a utilização sustentável dos recursos da natureza.

6. Conclusão

A tendência contemporânea de reformulação e codificação do Direito do Mar, em sua expressão clássica, à luz de imperativos ecológicos e de perspectivas de cooperação internacional e desenvolvimento econômico, leva-nos à reflexão sobre o confronto e, em alguns setores, ruptura com um direito de origem consuetudinária, assente em práticas mercantis, de Estados litorâneos, que remontam à Idade Média.

A *summa divisio* dos espaços marítimos, delineada a partir do século XIII, introduz a distinção entre distritos e pélagos: as águas territoriais sendo vinculadas ao regime jurídico do Estado ribeirinho e o alto-mar sendo informado pelo princípio da liberdade. Em perspectiva histórica, o movimento de criação de novos espaços marítimos está estreitamente ligado ao estabelecimento, pelo Estado ribeirinho, de zonas de jurisdição especial de pesca e de conservação dos recursos marinhos além do mar territorial.

Confrontos e paradoxos caracterizaram o processo de evolução do novo Direito do Mar, finalmente definido e tipificado na CONVEMAR, considerada a Constituição dos Oceanos, adotando-se, finalmente, nova classificação para os espaços marítimos e incorporando-se normatização para a proteção do meio marinho.

A influência da CONVEMAR sobre as posteriores convenções internacionais sobre questões marítimas e marinhas é indubitável. Certamente, a Convenção sobre Água de Lastro e Sedimento de Navios, desdobramento dos artigos nº 194 e 196 (1) da CONVEMAR, é exemplo claro do impacto da CONVEMAR sobre a evolução e codificação do novo Direito do Mar.

Os riscos que corre nosso planeta, hoje denunciados por cientistas de todos os matizes, deixam claro que o sistema tradicional de responsabilização, baseado na culpa, mostra-se incapaz de contribuir para a preservação do ambiente. O princípio da precaução, que fundamentalmente informa a Convenção sobre Água de Lastro e Sedimentos de Navios, baseado na reconhecida limitação dos conhecimentos científicos, é o que melhor responde à necessidade dessa preservação. Por ele, toda ação humana voltada para o meio ambiente se presume, *juris tantum*, potencialmente danosa, cabendo a seus responsáveis demonstrar, de forma inquestionável, a impossibilidade absoluta de ocorrência de tais danos, ou seja, *beyond a reasonable doubt*.

O ordenamento jurídico brasileiro, em nível nacional e no âmbito internacional, amplamente acolheu o princípio da precaução como medida para preservar o equilíbrio ecológico dos ecossistemas nacionais e prevenir danos irreversíveis ao meio ambiente. A falta de plena certeza científica não deve ser usada como fundamento para postergar ou não adotar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça real.

UNCLOS: TRÊS DÉCADAS DE APLICAÇÃO, INTERPRETAÇÕES E NOVAS PERSPECTIVAS

Maria Teresa Mesquita Pessoa

1. Introdução

Ao completar a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS – sigla em inglês) 30 anos desde a abertura para assinatura, em 10 de dezembro de 1982, cumpre recordar que aquele momento histórico foi precedido por 14 anos de trabalho, que envolveram mais de 150 países de várias regiões do mundo, de grande diversidade política, jurídica e socioeconômica. Na verdade, desde 1958 e 1960, as Conferências das Nações Unidas, realizadas em Genebra, sublinharam a necessidade de um instrumento novo e de aceitação geral sobre Direito do Mar.

Pouco lembrado, contudo, é o fato que os debates iniciados na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1967 sobre a manutenção do solo marinho exclusivamente para usos pacíficos se realizaram no contexto da I Comissão da Assembleia Geral (desarmamento), o que mostra a importância primordialmente política do tema, não se limitando somente à jurídica e econômica.

Esse aspecto é particularmente relevante ao examinarmos como os dispositivos da UNCLOS têm sido aplicados e, conseqüentemente, interpretados na prática no contexto das Nações Unidas.

Este artigo irá examinar, de forma breve e de uma perspectiva pragmática, aspectos de aplicação da UNCLOS que deram lugar seja a exercício de interpretação, seja a emenda “de fato”, por vias outras que as previstas nos artigos 312, 313 e 314, da Parte XVII da UNCLOS (Dispositivos Finais), como se segue:

- a) Os limites exteriores da plataforma continental: a aplicação do Artigo 76 pela Comissão de Limites da Plataforma Continental;
- b) A Parte XI e o Patrimônio Comum da Humanidade:
 - b.1. O Acordo de Implementação de 1994; e
 - b.2. Opinião consultiva do Tribunal Internacional sobre Direito do Mar acerca da responsabilidade do Estado patrocinador de atividades na Área.
- c) Novas perspectivas: a aplicação dos princípios da Convenção à biodiversidade marinha além das jurisdições nacionais.

2. Os limites exteriores da plataforma continental: a aplicação do artigo 76 pela Comissão de Limites da Plataforma Continental

Como se sabe, o artigo 76, Parte VI (Plataforma Continental), subparágrafo 8, refere-se à submissão, pelo Estado costeiro, à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), estabelecida ao amparo do Anexo II da Convenção, de “informação sobre os limites da plataforma continental além de 200 milhas

náuticas a partir das linhas de base das quais a largura do mar territorial é medido”.

Trata-se, portanto, de questão de grande relevância estratégica e econômica para o Estado costeiro. Tem também consequência para a delimitação da Área, designação dada na Convenção ao leito, solo e subsolo marinho além das jurisdições nacionais, uma vez que a extensão da Área se faz por exclusão das plataformas continentais dos Estados costeiros.

O labor da CLPC e sua interação com os Estados-Partes da UNCLOS, por intermédio das reuniões organizadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas de acordo com o § 319, (e), da Convenção (Reunião dos Estados Partes [SPLOS – na sigla em inglês]), tem resultado em instâncias de interpretação da aplicação do artigo 76 e até mesmo de emenda do Anexo II da UNCLOS, como veremos a seguir.

2.1. Alteração, pelos Estados-Partes, do prazo estabelecido no Anexo II da Convenção para a apresentação à Comissão de Limites da Plataforma Continental de submissões por parte de Estados costeiros

O Anexo II da Convenção estabelece que o Estado costeiro submeterá detalhes dos limites exteriores de sua plataforma continental além de 200 milhas náuticas, ao amparo de dados científicos e técnicos, tão logo possível, mas de toda forma dentro de 10 anos da entrada em vigor para aquele Estado da Convenção.

A Convenção entrou em vigor em 1994, após o depósito, pela Guiana, do 60º instrumento de ratificação. Assim, o ano limite para a apresentação de grande maioria de submissões à CLPC foi 2004, tendo sido esse o caso do Brasil, por exemplo. O País cumpriu esse prazo, tendo apresentado sua submissão em agosto daquele ano.

Muitos países em desenvolvimento, contudo, em particular aqueles de menor desenvolvimento relativo, e pequenos Estados insulares experimentaram dificuldades para reunir tempestivamente as condições técnicas, científicas e financeiras para concluir dentro do prazo estipulado suas submissões. Assim, o relatório da X SPLOS registrou ter havido apoio geral às preocupações expressas pelas Partes quanto ao cumprimento do prazo previsto no artigo 4º do Anexo II da UNCLOS. Resolveram, então, incluir na agenda da XI SPLOS um item sobre a questão e solicitaram ao Secretariado que preparasse um documento para servir de base às discussões¹.

Em maio de 2001, os Estados-Membros do Fórum das Ilhas do Pacífico apresentaram à XI Reunião dos Estados-Partes o documento SPLOS/67² para esclarecer posição quanto ao prazo estipulado no Anexo II. A adoção, apenas durante a V Sessão da CLPC, em maio de 1999, das Diretrizes Científicas e Técnicas (documento CLPC/11)³, cujo objetivo primordial era assistir os

1 Vide (SPLOS/60). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N09/346/55/PDF/N0934655.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21/5/2012.

2 "Position paper on the time frame for submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf Submitted by Australia, Fiji, Marshall Islands, Micronesia (Federated States of), Nauru, New Zealand, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga and Vanuatu)". Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N11/225/23/PDF/N1122523.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21/5/2012.

3 Os anexos de II a IV (CLCS/11/Add.1) foram adotados apenas na sessão seguinte (sexta), em 3 de setembro de 1999. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/documents/Guidelines/CLCS_11A1.htm>. Acesso em: 22/5/2012.

Estados costeiros na preparação de suas submissões, foi invocada como justificativa adicional para a necessidade de estender o prazo previsto no anexo II da Convenção.

Para remediar essa situação sem ter de lançar mão dos procedimentos de emenda previstos nos artigos 312 ou 313 da Convenção⁴, a SPLOS adotou, durante a XI reunião, a decisão SPLOS/72, que estipulou que no caso de Estados para os quais a Convenção entrou em vigor antes de 13 de maio de 1999 ficava entendido que o prazo de dez anos referido no artigo 4º do Anexo II da Convenção seria considerado como tendo-se iniciado em 13 de maio de 1999 [“(a) In the case of a State Party for which the Convention entered into force before 13 May 1999, it is understood that the ten-year time period referred to in article 4 of Annex II to the Convention shall be taken to have commenced on 13 May 1999;”]; decidiu, ainda, manter a questão sob exame [“(b) The general issue of the ability of States, particularly developing States, to fulfil the requirements of article 4 of Annex II to the Convention be kept under review”].

Ao amparo do disposto no inciso (b) da decisão SPLOS/72, os Estados-Partes voltaram a considerar a questão na XVII Reunião, quando foi solicitado que os países que ainda não haviam apresentado submissões indicassem quando tencionavam fazê-lo. Registrou-se, naquela ocasião, forte resistência a novo adiamento por parte de alguns países desenvolvidos, que chegaram a sugerir

4 Os artigos 312, 313 e 314 da Parte XVII da UNCLOS (Dispositivos Finais) estabelecem, respectivamente, procedimentos para emenda à Convenção, emenda por procedimento simplificado e emendas aos dispositivos relacionados exclusivamente à Parte XI. Esta Parte se aplica à Área e estabelece os princípios que a governam, em particular o de patrimônio comum da humanidade, aplicável a ela e seus recursos.

que os Estados apresentassem desk top proposals apenas para cumprir o prazo referido no inciso (a) da decisão SPLOS/72.

Em resposta à solicitação dos Estados-Partes, pelo menos um país em desenvolvimento indicou à Divisão de Oceanos e Direito do Mar da Consultoria jurídica da Organização das Nações Unidas (ONU) que não estaria em condições de cumprir o prazo estendido até 2009. Em consequência disso, a XVIII Reunião dos Estados-Partes voltou a considerar a questão, tendo-se registrado demonstração geral de sensibilidade às dificuldades técnicas, científicas e financeiras – não antecipadas quando da elaboração da Convenção – para a preparação e apresentação de dados sobre os limites exteriores das plataformas continentais, especialmente por países em desenvolvimento.

Os esforços da XVIII SPLOS, dessa forma, concentraram-se na busca de uma solução “jurídica” para a questão, que atendesse às necessidades dos países que não teriam condições de apresentar as respectivas “submissões”, sem, contudo, envolver complexo e demorado processo de emenda do artigo 4º do Anexo II. Boa parte das delegações apontou a possibilidade de se considerar respeitado o prazo decenal mediante a apresentação, quando necessário, de uma “submissão preliminar” ou de informações preliminares sobre sua preparação.

Nos termos da decisão SPLOS/183, então adotada, os Estados-Partes decidiram que o período previsto no artigo 4º do Anexo II da Convenção, estendido pela decisão SPLOS/72 (a), poderia ser satisfeito pelo envio, até 12 de maio de 2009, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, de “informações preliminares” indicativas dos limites exteriores das plataformas continentais além das 200

milhas e uma descrição do estado de preparação e da data prevista para o envio da submissão conforme o artigo 76 da Convenção e as Regras de Procedimento e Diretrizes Técnicas e Científicas da CLPC. As informações preliminares não serão consideradas pela CLPC antes do cumprimento cabal do artigo 76 da Convenção, mas deverão ser igualmente notificadas aos Estados-Partes e divulgadas pelo SGNU.

2.2. A possibilidade de inclusão pelo Estado costeiro de novos dados durante a efesa de sua submissão

Outro exemplo de interpretação dos dispositivos da Convenção no que tange à aplicação, pela CLPC, do artigo 76, resultou de consulta da Comissão, decidida durante sua XV Sessão, em abril de 2005, ao Consultor Jurídico da ONU sobre ser permissível, ao amparo da UNCLOS e das regras de procedimento da Comissão, que um Estado costeiro, tendo feito uma submissão à Comissão de acordo com o § 76 da Convenção, a ela apresentar, durante o exame de sua submissão, material e informação adicionais relacionados aos limites de sua plataforma continental ou parte substancial dela, que implique distanciamento significativo dos limites e linhas formuladas originalmente, aos quais foi dada a devida publicidade pelo Secretário Geral das Nações Unidas, de acordo com a regra 50 das regras de procedimento da Comissão⁵.

5 “Is it permissible, under the United Nations Convention on the Law of the Sea and the rules of procedure of the Commission, for a coastal State, which has made a submission to the Commission in accordance with article 76 of the Convention, to provide to the Commission in the course of the examination by it of the submission, additional material and information relating to the limits of its continental shelf or substantial part thereof, which constitute a significant departure from the original limits and formulae lines that were given due publicity by the Secretary-General of the United Nations in accordance with rule 50 of the rules of procedure of the Commission?” (tradução do autor).

A consulta foi motivada por relatório da Subcomissão encarregada de considerar a submissão do Brasil. O País havia submetido à Comissão, por intermédio do Secretariado, material adicional durante o período interseccional entre outubro de 2004 e fevereiro de 2005 e de uma carta circulada em março de 2005 aos membros da Subcomissão.

Houve desconforto da Delegação brasileira quanto à maneira como a pergunta fora formulada. Por esse motivo, o Brasil buscou esclarecer, junto ao Consultor Jurídico, por meio do documento *Clarifications to the Legal Counsel regarding the CLCS consultation contained in CLCS/44*, que o material e as informações adicionais relativos aos limites de sua plataforma continental estavam diretamente relacionados ao processo de consideração, pela Subcomissão, de sua submissão, uma vez que tais informações e material adicionais não constituíam uma submissão nova ou revista.

O parecer exarado pelo Consultor Jurídico da ONU (documento CLCS/46) considerou os dois aspectos da questão, a saber: *i*) ser permissível ao Estado costeiro apresentar material e informação adicionais no curso do exame, pela Comissão, de sua submissão; e *ii*) a compatibilidade dessa prerrogativa com as regras de procedimento da Comissão, em particular a citada regra 50, referente à divulgação do sumário executivo da submissão pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

Quanto ao primeiro aspecto, concluiu o Consultor Jurídico que nada há na Convenção que possa impedir o Estado costeiro de informar à Comissão, durante o exame de sua submissão, resultado de análise posterior dos dados científicos e técnicos originalmente

apresentados à Comissão que levou o Estado a concluir que certas particularidades não estavam corretas e que, conseqüentemente, os limites da plataforma continental ou parte substancial dela necessitam ser ajustados.

Da mesma forma, concluiu não haver nada na Convenção que impeça o Estado costeiro de submeter à Comissão, durante o exame de sua informação originária, novas particularidades dos limites de sua plataforma continental ou de parte substancial dela se, no entender do Estado costeiro interessado, tal procedimento se justifica em vista de dados técnicos e científicos adicionais por ele obtidos.

Lançou mão do histórico legislativo da Convenção para embasar indiretamente suas conclusões: os trabalhos preparatórios da Convenção⁶ demonstram que as delegações não discutiram as modalidades pelas quais o Estado costeiro iria prover à Comissão as particularidades dos limites de sua plataforma continental e os respectivos dados técnicos e científicos que os embasam.

Conseqüentemente, o fato de que a Convenção não permite expressamente a apresentação de novas particularidades, durante o exame pela Comissão dos dados originários, não pode ser interpretado como implicando que os Estados não possam fazê-lo.

Quanto ao segundo componente da questão, apesar de a Convenção não prever de forma explícita que a Comissão pode adotar suas próprias regras de procedimento, o Consultor Jurídico reconheceu a capacidade da Comissão de adotar tais regras e outros

6 Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Vols. I-XVII. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulE20.pdf>. Acesso em: 23/5/2012.

documentos, com vistas a facilitar o cumprimento de suas funções de forma ordenada e eficaz. Tais documentos, em consequência da natureza das funções do órgão, não são meramente organizacionais ou internos, mas oferecem orientação aos Estados que a ela apresentam submissões.

A Comissão exerce o poder de adotar suas próprias regras de procedimento por implicação necessária de serem elas essenciais ao desempenho de suas obrigações. O mesmo se aplica aos demais documentos que adota, como é o caso das Diretrizes Científicas e Técnicas, antes referidas.

Invoca, a esse respeito, o Consultor, coerência com opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça, de 1949, sobre indenizações por lesões sofridas a serviço das Nações Unidas, na qual a Corte asseverou, *inter alia*, que “no direito internacional a Organização deve ser considerada como tendo aqueles poderes que, embora não expressamente concedidos na Carta, são-lhes conferidos por necessária implicação como sendo essenciais para o desengargo de suas obrigações”⁷. O mesmo argumento pode, portanto, ser aplicado à capacidade da Comissão com relação à capacidade que seja essencial ao desempenho de suas obrigações, ainda que não expressamente concedidos pela Convenção.

Observa, ademais, que os próprios Estados Partes reconheceram, na decisão SPLOS/72, referida acima, que somente após a adoção das Diretrizes Científicas e Técnicas, em 13 de maio

7 Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations. “under international law, the Organization must be deemed to have those powers, which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties” (*I.C.J. Reports, 1949*, p. 182). Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>>. Acesso em 18/5/2012.

de 1999, os Estados tiveram perante si os documentos básicos relativos a submissões de acordo com o § 76, subparágrafo 8º, da UNCLOS. Estaria implícita nessa decisão a importância atribuída pelos Estados-Partes às Diretrizes no contexto da implementação do artigo 76.

Ao interpretar quais as regras de procedimento da Comissão relevantes para a questão sob análise, o Consultor sublinha que tanto elas quanto as Diretrizes Científicas e Técnicas devem ser lidas, entendidas e interpretadas à luz da Convenção, cujos dispositivos prevalecem.

Os §§ 3º, 6º e 10 do Anexo III das regras de procedimento dispõem que a subcomissão estabelecida pela Comissão para considerar a submissão pode, durante a fase inicial, bem como em qualquer estágio do exame principal de dada submissão, solicitar ao Estado costeiro que forneça dados, informações e esclarecimentos adicionais sobre a submissão. Tais dados, informações e esclarecimentos adicionais devem embasar, integrar e esclarecer as particularidades dos limites da plataforma continental explicitadas na submissão e não deverão configurar submissão nova ou revista.

Contudo, assinala ser bastante provável que, ao ser solicitado dessa forma, um Estado costeiro, ao reavaliar dados originalmente submetidos à Comissão, chegue à conclusão de que algumas das particularidades dos limites exteriores de sua plataforma continental precisam ser ajustados. Também pode ocorrer que o Estado costeiro chegue a essa conclusão *motu proprio*, sem ter sido motivado por solicitação da subcomissão, seja pela aquisição de novos dados, seja por detectar erros ou imprecisões na submissão, que devem ser retificadas e levadas ao conhecimento da Comissão.

2.3. Novos desafios de interpretação decorrentes do avanço de considerações pela Comissão de submissões: a interpretação do artigo 121 da Convenção (Regime de ilhas)

Durante a XIX SPLOS, a China propôs a inclusão de item relativo à “International Seabed Area as the common heritage of mankind and article 121 of UNCLOS”. Ainda que sem mencionar a questão da submissão do Japão à CLPC, na qual figuravam particularidades da plataforma continental de Oki-no-Tori Shima, território sob a jurisdição daquele país asiático, esse seria o objetivo ulterior da proposta chinesa. Tal proposta foi precedida por tentativa análoga da China no âmbito da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA – sigla em inglês), que não prosperou naquele contexto.

A ISBA, estabelecida pela Parte XI da UNCLOS (“A Área”), *vide* artigo 137, § 2º da Convenção, atua em nome da humanidade como um todo, na qual estão investidos os direitos sobre os recursos da Área. Contudo, o § 4º do artigo 134 da Convenção, que define o escopo de aplicação da Parte XI, é claro ao dispor que nada naquele artigo afeta o estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental de acordo com a Parte VI da Convenção ou a validade de acordos relativos a delimitação entre Estados com costas opostas ou adjacentes.

Alguns Estados, em particular desenvolvidos, sustentam que a SPLOS apenas tem competência em matéria administrativa e financeira e que não se poderia proceder a exercício interpretativo naquele contexto. Aqueles que sustentam tal opinião argumentam

que estaria fundamentada nas decisões da III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar e no fato de que a Reunião dos Estados-Partes não foi prevista na Convenção como uma “Conferência das Partes”, uma vez que o artigo 319, § 2º, (e), apenas prevê que o Secretário-Geral das Nações Unidas, além de suas funções de depositário da Convenção, deverá convocar “as reuniões necessárias dos Estados-Partes”.

Os países em desenvolvimento, contudo, defendem uma competência ampliada da Reunião dos Estados-Partes e, em cada reunião, abordam aspectos substantivos do Relatório do Secretário-Geral ao amparo do artigo 319. Não teria sido, assim, proveitoso para tais países declarar a Reunião dos Estados-Partes foro não competente para a discussão da questão proposta pela China, a nuance não terá escapado àquele país ao propor a inclusão do item.

Considerações de ordem política, contudo, prevaleceram para que não se procedesse ao exame da questão na XIX SPLOS, embora o proponente, ao não insistir na introdução do item, ressaltou seu direito soberano de voltar à questão futuramente. O acirramento das disputas marítimas no Mar da China Meridional e a conseqüente elevação da retórica a esse respeito no contexto do exame, pela Assembleia Geral, do item de sua agenda sobre oceanos e Direito do Mar (além da decisão recentemente tomada pela CLPC a respeito da submissão do Japão, como veremos adiante) poderão não favorecer a reapresentação da proposta.

No contexto da CLPC, por sua vez, o delegado do Japão asseverou, com relação às notas verbais da República Popular da China e da República da Coreia sobre a questão de Oki-no-Tori

Shima, estarem elas relacionadas com a interpretação do artigo 121 da Convenção. Na medida em que a interpretação daquele artigo não se enquadra no mandato da Comissão e não é referido nas regras de procedimento, o Japão solicitou que a Comissão não levasse em conta a posição expressa nas duas notas verbais. Tal solicitação foi também transmitida à Comissão por nota verbal da Missão do Japão junto à ONU⁸.

Posteriormente, durante a 28^a Sessão da CLPC, quando a Subcomissão já havia acordado recomendações sobre a submissão do Japão em sua totalidade, o país solicitou, ao amparo do § 15 (1 bis) do Anexo III das regras de procedimento da CLPC, uma reunião com a Comissão. O delegado japonês fez apelo à Comissão que considerasse, em sua totalidade, as recomendações da Subcomissão, inclusive a área de Oki-no-Tori Shima.

A questão levantada pela República Popular da China e pela República da Coreia, recordou, relacionava-se à interpretação do artigo 121 da Convenção. Aqueles Estados não haviam pleiteado soberania sobre Oki-no-Tori Shima. Outros Estados (Palau e Estados Unidos) que tinham apresentado comentários sobre a parte da submissão relativa à região da cadeia Kyushu-Palau, na qual se encontra Oki-no-Tori Shima, haviam expressado à Comissão não ter objeção a que as recomendações da subcomissão fossem consideradas em sua totalidade.

Assim sendo, na ausência de disputas terrestres ou marítimas na região, o Japão conclamou a Comissão a considerar a submissão

8 Vide CLCS/62, de 12 de novembro de 2008), e CLCS/72, de 16 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_jpn.htm>. Acesso em 22/5/2012.

e proferir suas recomendações. Reiterou que o mandato da Comissão se restringe ao § 76 e ao Anexo II da Convenção, o que fora reconhecido pelo próprio órgão, nos seguintes termos “the consideration of submissions by the Commission concerned issues related only to article 76 and annex II to the Convention and was without prejudice to the interpretation or application of other parts of the Convention”.

A questão, diferida na 28ª Sessão, foi retomada na sessão subsequente, quando a Comissão decidiu levar a voto formal a questão de se deveria adotar recomendação sobre a região sul da cadeia Kyushu-Palau. Em resposta à pergunta sobre se se tratava de voto acerca de questão de procedimento ou substância, o Presidente da Comissão proferiu tratar-se de questão de substância, que requer, portanto, dois terços dos votos. O parecer do Presidente foi contestado e subsequentemente mantido com recurso a voto por maioria simples.

O voto sobre a questão substantiva, a saber, se as recomendações sobre a parte sul da cadeia Kyushu-Palau deveriam ser objeto de consideração pela Comissão, foi realizado de acordo com a regra de procedimento 38. A proposta não recebeu os dois terços de votos necessários à sua aprovação. Destarte, a Comissão decidiu não estar em posição de considerar partes da submissão relativas à parte sul da região da cadeia Kyushu-Palau até que as questões referidas nas comunicações recebidas de Estados-Partes fossem resolvidas.

Pode-se concluir que tal decisão tem como consequência equiparar na prática, por analogia, questão relacionada à interpretação de dispositivo da Convenção àquelas que tangem

a existência de disputa de soberania terrestre ou marítima. Difere, contudo, daquelas na medida em que decisão relativa à não consideração e qualificação de submissão em casos nos quais existe disputa terrestre ou marítima de soberania encontra respaldo no § 5º do Anexo I das Regras de Procedimento da CLPC.

Merece, portanto, detida reflexão, pois poderá ser invocada como precedente em outros desdobramentos no âmbito da CLPC. O adiamento indefinido da consideração de pleitos de Estados costeiros gera incerteza e não contribuirá para o objetivo expresso no Preâmbulo da Convenção de contribuir para o fortalecimento da paz, segurança, cooperação e relações de amizade entre as nações, além do disposto no artigo 138, Parte XI, da Convenção, relativo à conduta geral dos Estados em relação à Área⁹.

3. A Parte XI: o patrimônio comum da humanidade

3.1. O Acordo de Implementação de 1994

Como se sabe, a Parte XI da Convenção estabelece o regime aplicável aos recursos minerais sólidos, líquidos e gasosos do leito, do solo e do subsolo marinhos além das jurisdições nacionais. Tal regime é o de patrimônio comum da humanidade tanto para a Área propriamente dita quanto seus recursos (*vide* artigo 136 da UNCLOS). Implica, de forma específica, a utilização de seus recursos em benefício da humanidade como um todo, com particular consideração aos interesses dos países em desenvolvimento

9 O artigo 138 da UNCLOS dispõe que "The general conduct of States in relation to the Area shall be in accordance with the provisions of this Part, the principles embodied in the Charter of the United Nations and other rules of international law in the interest of maintaining peace and security and promoting international cooperation and mutual understanding" (tradução do autor).

(artigo 140 da Convenção), a utilização exclusiva da Área para fins pacíficos (artigo 141), bem como o estabelecimento de uma organização internacional com mandato para agir em nome da humanidade no exercício dos direitos sobre os recursos, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA – sigla em inglês) – *vide* artigos 137, § 2º, e 156 (“Estabelecimento da Autoridade”).

A competência específica da Autoridade de adotar as medidas necessárias para a proteção do meio ambiente marinho é objeto do artigo 145. Decorre ela do mandato investido na autoridade para agir em nome da humanidade como um todo no exercício do direito sobre os recursos da Área. Além dos recursos, definidos no artigo 133 como minerais (sólidos, líquidos e gasosos *in situ* no leito, no solo ou no subsolo marinho da Área), ela própria é patrimônio comum da humanidade (*vide* artigo 136 da UNCLOS).

O processo de emendas dos dispositivos da Convenção relativos exclusivamente à Área (*vide* artigo 314) é mais complexo que os previstos nos artigos 312 e 313 (respectivamente, “Emendas” e “Emendas por processo simplificado”). Com a intenção explícita de salvaguardar o regime de patrimônio comum da humanidade, o processo previsto no artigo 314 exige a aprovação de proposta de emenda à Parte XI, inclusive o Anexo VI, seção 4 (“Câmara de Disputas dos Fundos Marinhos”) tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela Assembleia Geral das Nações Unidas, nessa ordem. O Artigo especifica que os Representantes dos Estados-Partes naqueles órgãos terão plenos poderes para considerar e aprovar emendas.

Oito anos após a adoção da UNCLOS, o Secretário-Geral da ONU, Javier Peraz de Cuellar, tomou a iniciativa de convocar consultas informais com vistas a ensejar a universalização da Convenção. À época, invocaram-se a mudança para uma economia mundial voltada para o mercado e as percepções então emergentes sobre os papéis dos setores público e privado para justificar a necessidade de abordar certas questões suscitadas pela Parte XI, que constituiriam dificuldades para a universalização da Convenção.

Durante a primeira fase, as consultas identificaram nove daquelas questões, quais sejam: custos para os Estados-Partes do financiamento da ISBA e seus órgãos (Subseção F, artigos de 171 a 175); a Empresa (Subseção E, artigo 170); tomada de decisões (Subseção B, artigo 159, Subseção C, artigo 161); a Conferência de Exame (Subseção 3, artigo 155); transferência de tecnologia (artigo 144); limitação da produção; o fundo de compensação; os termos financeiros de contrato (Subseção 3 e Anexo III, artigo 13); e considerações ambientais (artigo 145).

A consideração desses aspectos, de forma seriada, foi baseada em notas informativas compiladas pelo Secretariado. Os resultados das consultas, reunidos em sumário preparado pelo Secretário-Geral, identificaram dois grupos de questões: o primeiro, sobre o qual emergia consenso, incluía a questão dos custos para os Estados-Partes, a Empresa, o processo de tomada de decisão, a Conferência de Exame e transferência de tecnologia; o segundo, dizia respeito a limitação de produção, fundo de compensação e termos financeiros de contrato, sobre os quais havia entendimento geral de que não seria nem necessário nem prudente formular novo conjunto de dispositivos detalhados. A nota informativa a

eles relativa continha princípios gerais a ser aplicados quando do início da produção comercial de minérios nos fundos marinhos.

Durante a segunda fase de consulta (1992), a discussão sobre considerações ambientais foi retirada da lista de questões, uma vez que, muito possivelmente diante do contexto ensejado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED – “Rio-92”), passou a ser considerada não controvertida no contexto de mineração nos fundos marinhos.

Em janeiro de 1993, as consultas reconheceram que se havia alcançado o estágio em que um texto com uma abordagem operacional deveria ser minutado de forma a servir de base para um acordo. Subsequentemente, decidiu-se que qualquer que fosse o acordo alcançado deveria revestir-se de caráter juridicamente vinculante e evitar a duplicidade de regimes, além de respeitar a posição daqueles Estados que houvessem ratificado ou acedido à Convenção. Recorde-se, a propósito, que a Convenção somente entraria em vigor após o depósito do 60º instrumento de ratificação, o que viria a ocorrer em 16 de novembro daquele ano.

No decorrer de 1994, realizaram-se quatro rodadas de consultas. Ao final da quarta rodada, texto revisto (SG/LOS/CRP.1/rev.1) foi circulado. Os comentários recebidos foram refletidos nas minutas, contidas no Anexo I do relatório do Secretário-Geral, de resolução e de acordo relacionado à implementação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 10 de dezembro de 1984. A 48ª sessão da Assembleia Geral foi reconvocada, de 27 a 29 de julho de 1994, para adoção da resolução. O Secretário-Geral recordou, em relatório à Assembleia Geral (A/48/950), que o objetivo das consultas fora conseguir

a participação mais ampla na Convenção dos principais países industrializados, de forma a atingir participação universal.

Passados 20 anos dessa “emenda de fato”, 162 países, inclusive dois não Membros da ONU (Niue e Cook Islands), ratificaram ou acederam à UNCLOS. Os Estados Unidos, contudo, em que pese serem favoráveis à ratificação do instrumento nos estamentos militar e diplomático, continuam a enfrentar a resistência de parlamentares à Convenção.

No Brasil, por sua vez, a ratificação do Acordo relacionado à implementação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 10 de dezembro de 1984 encontrou resistência no Congresso Nacional, onde a diluição, nesse instrumento, dos dispositivos sobre transferência de tecnologia foi objeto de questionamento. Somente em 25 de outubro de 2007 o Brasil depositou junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas o instrumento de ratificação. A demora de 13 anos foi objeto de constrangimento do País nas reuniões anuais da ISBA, pois foi o último dos grandes países em desenvolvimento a ratificar o Acordo.

3.2. Opinião consultiva do Tribunal Internacional sobre Direito do Mar acerca da responsabilidade do Estado patrocinador de atividades na Área

Em 1º de fevereiro de 2011, a Câmara de Disputas dos Fundos Marinhos do Tribunal Internacional de Direito do Mar (ITLOS – sigla em inglês) divulgou opinião consultiva sobre a responsabilidade legal e obrigações dos Estados-Partes da Convenção no que diz respeito ao patrocínio de atividades na Área, de conformidade com a Parte XI da UNCLOS e do Acordo, de 1994,

relativo à implementação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982.

A opinião consultiva foi exarada em resposta a consulta formal da ISBA. Nauru e Tonga decidiram patrocinar, em 2008, propostas em favor das empresas Nauru Ocean Resources Incorporation e Tonga Offshore Mining Limited para a exploração de nódulos polimetálicos em áreas reservadas pela Autoridade para países em desenvolvimento, no Oceano Pacífico, na Zona Clarion-Clipperton (ISBA/14/LTC/L.2).

Ambas as empresas criadas por aqueles países eram subsidiárias da Nautilus Minerals Incorporated, empresa que conta, entre seus acionistas, com a Epion Holdings, a Teck Cominco e a Anglo-American, empresas com sede, respectivamente, na Rússia, no Canadá e no Reino Unido. Além da Nauru Ocean Resources Inc, Nauru também patrocinou a empresa canadense United Nickel Incorporated (*vide o Sponsorship Agreement* incluído na intervenção escrita daquele país apresentada ao Tribunal no contexto das audiências conduzidas com vistas à opinião consultiva).

Quando da consideração das propostas dos dois Estados insulares em desenvolvimento, a Comissão Jurídica e Técnica (CJT) da ISBA, frente à falta de consenso quanto à recomendação ao Conselho para sua aprovação, decidiu continuar a discussão da questão em oportunidade futura (ISBA/14/C/8, § 10). Em 2009, à luz das “atuais circunstâncias econômicas globais e outras preocupações”, as subsidiárias da Nautilus solicitaram que a apreciação de seus pedidos fosse postergada (ISBA/15/LTC/6).

Em 2010, durante a 16ª Sessão da ISBA, a delegação de Nauru decidiu apresentar proposta para que o Conselho da ISBA solicitasse opinião consultiva à Câmara de Disputas sobre Fundos Marinhos (*Seabed Dispute Chamber*) do TIDM no que tange à responsabilidade do Estado patrocinador. O Conselho da ISBA (ISBA/16/C/13) endossou o pedido.

Embora a proposta de consulta ao TIDM fosse prerrogativa de Nauru, a decisão pareceu prematura, tendo em vista que não se haviam esgotado as deliberações sobre o assunto no âmbito da CJT da Autoridade, composta por peritos indicados e eleitos por Estados Partes, ou pelo próprio Conselho e Assembleia, instâncias decisórias da ISBA.

A opinião consultiva, adotada por unanimidade, reconheceu a aplicação de dispositivos da UNCLOS e de regras gerais de direito internacional baseadas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (*vide* § 57). Ao reconhecer a responsabilidade de todos os Estados-Partes da UNCLOS de cumprir o dispositivos desta, bem como os regulamentos da ISBA, assinalou a necessidade de observância das regras que expressamente beneficiam os países em desenvolvimento. Referiu-se, com clareza, às medidas que devem ser tomadas pelos Estados patrocinadores para salvaguardar sua responsabilidade.

A Câmara de Disputas sobre Fundos Marinhos reconheceu que o Estado patrocinador seria responsável por garantir que as atividades fossem desenvolvidas de acordo com a UNCLOS e dispositivos aplicáveis (artigo 139, § 1º). O § 2º do artigo 139 da UNCLOS estipula que a responsabilidade do Estado patrocinador estaria salvaguardada caso tenha ele tomado todas as precauções

necessárias e apropriadas para garantir o efetivo cumprimento das obrigações pela empresa patrocinada e exerça “efetivo controle” sobre a atividade (artigo 153, § 2º, (b)). Finalmente, de acordo com o § 4º do artigo 4º do Anexo III, a opinião consultiva reconheceu a necessidade de que o Estado patrocinador adote leis, regulamentos e medidas administrativas que sejam “razoavelmente apropriadas” para assegurar o cumprimento das exigências.

A Câmara de Disputas concluiu que a Convenção não dá lugar à interpretação da existência de responsabilidade residual do Estado, quando este não for responsável por ter procedido a devida diligência: “[t]he liability regime established by Article 139 UNCLOS and in related instruments leaves no room for residual [State] liability”. Reconheceu, contudo, uma potencial lacuna de responsabilidade, por exemplo, quando a empresa patrocinada não responde cabalmente por sua responsabilidade, enquanto o Estado patrocinador não pode ser responsabilizado por não estar em falta.

A Câmara opinou que em tal situação a ISBA poderia buscar compensar pelo estabelecimento de um fundo fiduciário. Essa lacuna, contudo, não poderia ser preenchida “by having recourse to liability of the sponsoring State under customary international law”. A opinião consultiva observou especificamente que o trabalho desenvolvido pela Comissão de Direito Internacional sobre responsabilidade internacional ainda não resultara em dispositivos que impliquem a responsabilidade estatal sobre atos legítimos (“not yet resulted in provisions entailing State liability for lawful acts”).

Ao atribuir ênfase à proteção do meio ambiente marinho, a opinião consultiva sugeriu a exigência de realização de estudos

prévios de impacto ambiental (§§ 124-150). Nesse sentido, com base no direito consuetudinário, adotou proposta semelhante à que a Corte Internacional de Justiça utilizou ao tratar do caso das *papeleiras* provocado pela instalação de duas fábricas de celulose junto ao Rio Uruguai, no lado uruguaio (*vide* § 147 da opinião consultiva). Sugeriu, ainda, maior clareza sobre as medidas que deverão ser adotadas pelos Estados patrocinadores de atividades na Área, além das cláusulas contratuais.

Um dos pontos de particular interesse da opinião consultiva reside nos §§ 126 e seguintes, especialmente o 161, que tratam do Princípio 15 da Declaração do Rio (Princípio da Precaução) e de sua aplicação. Em sua conclusão, a opinião consultiva adotou o seguinte raciocínio:

Obligations of both kinds apply equally to developed and developing States, unless specifically provided otherwise in the applicable provisions, such as Principle 15 of the Rio Declaration, referred to in the Nodules Regulations and the Sulphides Regulations, according to which States shall apply the precautionary approach “according to their capabilities”. The provisions of the Convention which take into consideration the special interests and needs of developing States should be effectively implemented with a view to enabling the developing States to participate in deep seabed mining on an equal footing with developed States.

Apesar de assinalar que os Estados devam aplicar o princípio da precaução “de acordo com suas capacidades”, a opinião consultiva recorda que o próprio Princípio 15, em sua segunda parte, estabelecerá seus limites: “In order to protect the environment,

the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”.

Além disso, a opinião recordou que a adoção do Princípio 15 pelos códigos da ISBA também tornaria certas normas obrigatórias a todos os Estados patrocinadores. A primeira parte do Princípio 15, porém, estabeleceria, de acordo com a opinião, a possibilidade de diferenciação na aplicação do princípio da precaução, à luz das diferentes capacidades dos países.

Reino Unido, Nauru, República da Coreia, Romênia, Países Baixos, Rússia, México, Alemanha, China, Austrália, Chile, Filipinas, Argentina e Fiji participaram das audiências públicas realizadas em Hamburgo, além da própria ISBA, a Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Interocean Joint Organization (organização que já possui licença para exploração na região de Clarion-Clipperton, integrada por Rússia, Cuba, Bulgária, República Tcheca, Polônia e Eslováquia), além de organizações intergovernamentais e não governamentais tais como a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN – sigla em inglês), Greenpeace International e WWF.

É digno de nota nas intervenções da maioria dos países desenvolvidos, e da Rússia em particular, a preocupação de que a opinião consultiva não estabelecesse distinção na aplicação do princípio da precaução. De acordo com o sítio eletrônico da ISBA, China, Japão, República da Coreia, França, Interoceanmetal,

Rússia e Alemanha já possuem áreas aprovadas pela ISBA para exploração na Zona Clarion-Clipperton.

Com base no artigo 150, (g), da UNCLOS, o México defendeu que as atividades na Área sejam desenvolvidas com respeito à intensificação das oportunidades para que todos os Estados-Partes, independentemente de seus sistemas social e econômico ou localização geográfica, e com base na prevenção da “monopolização” das atividades na Área. Asseverou que caso haja proximidade a áreas sob jurisdição nacional “seria importante notar os direitos dos Estados costeiros de adotarem medidas necessárias à proteção e conservação do meio ambiente marinho, conforme a Parte XII da UNCLOS, incluindo aquelas referentes à prevenção de danos à biodiversidade marinha e ecossistemas relacionados, causados pela poluição gerada pela exploração da Área”.

3.3. Novas perspectivas: A aplicação dos princípios da UNCLOS à biodiversidade marinha em áreas além das jurisdições nacionais

Entre as áreas mais significativas cobertas pela UNCLOS, destacam-se a proteção do meio ambiente marinho (Parte XII) e pesquisa marinha científica (Parte XIII), além do desenvolvimento e transferência de tecnologia marinha (Parte XIV).

O Preâmbulo da Convenção reconhece ser desejável o estabelecimento de um ordenamento jurídico para os mares e oceanos que, ao respeitar a soberania de todos os Estados, facilite a comunicação internacional e promova os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente de seus

recursos, a conservação de seus recursos vivos e o estudo, proteção e preservação do meio ambiente marinho.

Proclama, ainda, que os Estados-Partes desejam, por meio da Convenção, desenvolver os princípios consolidados (*embodied*) na Resolução nº 2.749 (XXV), de 17 de dezembro de 1970, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas solenemente declarou *inter alia* que a área do leito e solo marinho e o seu subsolo, em áreas além dos limites das jurisdições nacionais, bem como seus recursos, são patrimônio comum da humanidade, cuja exploração será levada a cabo em benefício da humanidade como um todo, independentemente da localização geográfica dos Estados.

Nesse sentido, o artigo 136 da Parte XI, relativa à Área, estabelece que ela e seus recursos são patrimônio comum da humanidade. A Parte XI, contudo, afastando-se do escopo amplo da Resolução nº 2.749 (XXV), adota definição restritiva de tais recursos (*vide* artigo 133) como minerais sólidos, líquidos e gasosos *in situ* na Área, no solo ou sob o leito marinho, inclusive nódulos polimetálicos. A parte XI, assim, silenciou sobre outros recursos marinhos da Área, presumivelmente porque à época sobre eles não havia suficiente divulgação dos conhecimentos científicos existentes.

Contudo, todos os recursos marinhos e sua conservação, uso e gerenciamento sustentáveis estão sob a égide da UNCLOS. Nenhuma parte da Convenção explicita que a ela não se aplica a Parte XII, relativa à proteção e preservação do meio ambiente marinho. Pode-se, ademais, inferir dos dispositivos do Preâmbulo da Convenção antes citados, que a intenção dos que redigiram a Convenção era a de prover cobertura abrangente de todas as

atividades relacionadas à preservação do meio ambiente marinho, inclusive a conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha.

Mais ainda, não é incomum, no direito ambiental internacional, a interpretação de *lex lata* (a UNCLOS como existe) sob o prisma de *lex ferenda*, ou seja, como deveria ser. Note-se, ainda, que instrumentos internacionais devem ser interpretados e aplicados no contexto abrangente do direito internacional predominante à época da interpretação. Desde a abertura da UNCLOS para assinatura, em 1984, houve significativo desenvolvimento do direito ambiental. Tal tese encontra respaldo *inter alia* em pareceres exarados pela Corte Internacional de Justiça¹⁰, que em 1997 referiu-se à existência de obrigação dos Estados de levar em conta a recente evolução de princípios ambientais ao aplicar instrumentos internacionais existentes¹¹.

Poderia amparar-se, ainda, na perspectiva de “integração sistêmica”¹², segundo postulada pela Comissão de Direito

10 *Advisory Opinion on the Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*, [1971] *I.C.J. Reports*, paragraph 31. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5597.pdf>>. Acesso em: 10/5/2012.

11 *Gabcikovo-Nagymaros Project Case*, [1997] *I.C.J. Reports*, paragraph 140. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>>. Acesso em: 19/5/2012.

12 The International Law Commission (ILC) suggested that 31(3)(c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties introduces an autonomous method of interpretation—namely systemic integration. According to this method of interpretation, each instrumentum of international law must be interpreted and applied in a manner that safeguards harmony within the broader normative environment—that is, the international legal order. As explained in Part I.B, *infra*, this particular method of interpretation has recently been promoted by the International Law Commission (ILC) and legal scholarship as one of the main tools for counteracting the normative fragmentation of international law. It is widely regarded as one of the main channels that enable the concurrence between special and general international law. (in: Vassilis P. Tzevelekos, *THE USE OF ARTICLE 31(3)(c) OF THE VCLT IN THE CASE LAW OF THE ECtHR: AN EFFECTIVE ANTI-FRAGMENTATION TOOL OR A SELECTIVE LOOPHOLE FOR THE REINFORCEMENT OF HUMAN RIGHTS TELEOLOGY? BETWEEN EVOLUTION AND SYSTEMIC INTEGRATION*, Michigan Journal of International Law, Volume 31, Number 3, Spring 2010, 621).

Internacional, como solução para superar a fragmentação do direito internacional. Tal abordagem interpretativa propõe a conciliação de diversos regimes normativos.

Passados 30 anos desde a abertura da Convenção para assinatura, é preciso reconhecer que existe uma lacuna de implementação dos dispositivos da UNCLOS à biodiversidade marinha além das jurisdições nacionais, em particular no que tange aos recursos genéticos da Área. Embora a UNCLOS não proveja regime específico para esses recursos, pode-se concluir que a Convenção provê o quadro jurídico aplicável a tais recursos, uma vez que o regime de patrimônio comum da humanidade integra o direito internacional consuetudinário.

Como observado por Tullio Scovazzi, Professor de Direito Internacional da Universidade de Milão¹³:

While the prospects for commercial mining in the deep seabed are uncertain, the exploitation of commercially valuable genetic resources may in the near future become a promising activity taking place beyond the limits of national jurisdiction. The deep seabed is not a desert, despite extreme conditions of cold, complete darkness and high pressure. It is the habitat of diverse forms of life associated with typical features, such as hydrothermal vents, cold water seeps, seamounts or deep-water coral reefs. In particular, it supports biological communities that present unique genetic characteristics.

13 Scovazzi, Tullio "The conservation and sustainable use of marine biodiversity, including genetic resources, in areas beyond national jurisdiction: a legal perspective", apresentação à XII REUNIÃO DO PROCESSO CONSULTIVO INFORMAL ABERTO DA ASSEMBLEIA GERAL SOBRE OCEANOS E DIREITO DO MAR (XII UNICPOLOS). Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/ICP12_Presentations/Scovazzi_Presentation.pdf>. Acesso em 10/5/2012.

Estudo realizado no Brasil pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde¹⁴ registra que, segundo a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO – sigla em inglês),

o número de patentes em Biotecnologia Marinha no mundo é bem expressivo [...] sendo selecionados para busca [no banco de dados da WIPO], dois termos para uma análise mais aprofundada: marine biotechnology (com 2.743 patentes) e marine products (com 12.526 patentes). Devemos destacar o grande número de patentes que envolvem biologia molecular e química de produtos naturais. Dentre os grupos de organismos, destacam-se as bactérias (incluindo cianobactérias) e microrganismos (microalgas incluídas) e as algas, de um modo geral. No primeiro caso, a escolha foi feita por ser o objeto de nosso estudo e no segundo por apresentar o maior número de patentes relacionadas a nossa área de interesse.

E acrescenta: “Ao analisarmos os países de origem das patentes desde 1984, podemos observar a supremacia norte-americana em relação aos outros países do mundo, com mais de 60% de todas as patentes em Biotecnologia Marinha. O Brasil apresenta apenas três patentes reconhecidas nessa área (Biotecnologia Marinha)”.

Observe-se, ademais, que nem sempre existe (ou é observada) nas legislações nacionais de patentes exigência de revelar a origem

14 BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Caracterização do Estado da Arte em Biotecnologia Marinha no Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. 134 p. il. (Série B. Textos Básicos de Saúde). Disponível em: <http://bvsm.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caracterizacao_estado_arte_biotecnologia_marinha.pdf>. Acesso em: 20/5/2012.

do material patentado. A distinção entre pesquisa científica marinha e “bioprospecção” também é objeto de debate e não encontra respaldo na UNCLOS. Tal discussão, contudo, de grande complexidade, ultrapassa o escopo do presente artigo.

A proteção da biodiversidade marinha e dos genéticos marinhos além das jurisdições nacionais, além da necessidade de assegurar equidade no acesso e seu uso sustentável, requerem o início tempestivo de processo de negociação de acordo de implementação da UNCLOS para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha além das jurisdições nacionais, que aborde em particular e de forma conjunta os recursos genéticos marinhos, inclusive acesso e repartição de benefícios, medidas de conservação, tais como as baseadas em área, inclusive áreas marinhas protegidas, avaliações de impacto ambiental, pesquisa científica marinha, desenvolvimento de capacidade e transferência de tecnologia¹⁵.

Tal acordo de implementação viria juntar-se àqueles da Parte XI e ao Acordo para a Aplicação dos Dispositivos da UNCLOS a Espécies de Peixes Transzonais e Altamente Migratórias.

Como se sabe, tal Acordo foi adotado na esteira da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) como resposta ao declínio da sustentabilidade dos estoques pesqueiros daquelas espécies. O § 49 do Capítulo 17 da Agenda 21 (“Oceanos e Mares”) recomendou a realização de uma conferência intergovernamental sob os auspícios das Nações Unidas, com vistas a promover a efetiva implementação dos

15 Vide resolução da Assembleia Geral A/RES/66/231, de 24/12/2011. Disponível em: <<http://www.icriforum.org/sites/default/files/N1147268.pdf>>. Acesso em: 22/5/2012.

dispositivos da UNCLOS sobre estoques de peixes transzonais e altamente migratórios.

Já desde antes da negociação da UNCLOS, a atividade pesqueira fora objeto da Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Pesqueiros do Alto-Mar, resultante da I Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (Genebra, 1956) e aberta a assinatura em 1958. Os estoques de peixes transzonais e altamente migratórios eram também objeto de gerenciamento sob a égide de Organizações Internacionais de Gerenciamento Pesqueiro (RFMO – sigla em inglês). Exemplo é a Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT – sigla em inglês), com sede em Madri, fundada no Rio de Janeiro, em 1967.

Frente à regulamentação tanto dos recursos pesqueiros, sujeitos ao regime de liberdade de pesca, quanto dos minerais sólidos, líquidos e gasosos da Área, os quais são, como ela mesma, patrimônio comum da humanidade, é difícil aceitar argumentos contrários à definição de regime jurídico para os recursos biodiversos além das jurisdições nacionais, em particular os recursos genéticos da Área. A simples e irrestrita aplicação da norma de captura ao amparo do conceito de “liberdade dos mares” não pode ser invocada para justificar a continuidade dessa lacuna de implementação da UNCLOS.

Concluo, a esse respeito, ecoando o Preâmbulo da Convenção, expressando minha convicção de que, ao sanar as lacunas de implementação da UNCLOS, a codificação e o desenvolvimento progressivo do Direito do Mar alcançado pela Convenção continuarão a contribuir para o fortalecimento da paz, segurança, cooperação e relações de amizade entre as nações em conformidade com os princípios da justiça e igualdade de direitos.

O PAPEL DO BRASIL NOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS LIGADOS AO DIREITO MARÍTIMO COM DESTAQUE À INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO)

Mauro Cesar Rodrigues Pereira

A motivação para o presente trabalho é a análise do significado, dos fatos, das experiências e de múltiplos outros aspectos relacionados à existência por 30 anos da Convenção da Jamaica, que entrou em vigor em 1994, um dos mais abrangentes documentos jurídicos internacionais que, ao firmar conceitos e regras básicas, permitiu a universalização da normatização das atividades marítimas, mantendo regulamentos e procedimentos atualizados e acompanhando os avanços da humanidade.

Além da Organização das Nações Unidas (ONU), dedicada à tarefa de fixação de limites jurisdicionais dos Estados nacionais, especialmente com sua Comissão de Limites da Plataforma Continental e da gerência superior da chamada Área, na região do alto-mar, outros organismos vinculados à Organização central dedicam-se, como em geral já o faziam antes da Convenção ora em foco, a diversos importantes aspectos ligados ao mar e

ganharam ímpeto bem maior após a solidificação de princípios de direito codificados no citado tratado. Neste artigo, contudo, a atenção é voltada, quase exclusivamente, à Organização Marítima Internacional, a IMO (*International Maritime Organization*).

Cabe lembrar, à guisa de introito, a razão pela qual o mar exige tantas atenções e cuidados.

Os oceanos ocupam cerca de 4/5 do globo terrestre, e por isso só já se geram implicações várias para toda a humanidade. Entretanto, seria pouco aceitar a menção apenas dessa constatação fundamental para justificar as atenções.

Desde os primórdios da raça humana, o mar constituiu fonte de alimentos, ainda limitada a princípio, e, paulatinamente, foi assumindo relevância na comunicação entre os povos distantes, no transporte de mercadorias e, com o comércio, na projeção de poder, na pesca mais sofisticada e na obtenção de produtos minerais diversos.

O propósito deste texto não comportaria fazer um histórico preciso da evolução da importância do mar na história da humanidade, bastando rememorar que, antes da metade do segundo milênio do atual calendário, o mar propiciou ao mundo então conhecido alargar-se para a escala presente, com diversas nações europeias – Portugal, Holanda, Inglaterra, Espanha, França – lançando-se ao desconhecido, fazendo conquistas, criando impérios e estabelecendo vínculos e dependências no que tange a suas frotas de transporte marítimo, esquadras de guerra, técnicas de navegação, defesa de suas costas, proteção dos espaços marítimos tidos como seus e domínio de rotas importantes.

Desde então, embora o crescimento fosse constante com o avançar da tecnologia, não se sentiram necessidades, e nem isto parecia viável, de estabelecer regras universais, que obrigassem a todos, observando-se, contudo, pela tradição do convívio dos homens do mar, a incorporação de hábitos e costumes nos procedimentos marinhos de todos, até por princípios de honradez.

Mas, no século XIX, especialmente depois de os reflexos da Revolução Industrial se acentuarem, já parecia mandatário que os povos se ajustassem a regras formais comuns. Afinal, já havia uma profusão de navios cruzando os mares, demandando as mesmas passagens estreitas, visitando inúmeros portos em vários países, eventualmente precisando de apoio e socorro de terceiros, e a confusão e riscos resultantes da inobservância de procedimentos harmônicos e padronizados ameaçava trazer prejuízos a todos. Da mesma forma, a evolução dos conceitos associados aos Estados nacionais, à soberania desses Estados e aos direitos de cada um sobre os espaços marítimos e suas riquezas, crescentemente desvendadas, juntamente com as ideias de entendimento pacífico entre as nações, passam a pressionar pelo encontro de mecanismos capazes de formar um corpo de legislação internacional a respeito do mar.

Várias iniciativas são tomadas nesse sentido, com maior ou menor abrangência, até que se chega, fazendo mais um salto temporal nesta introdução resumida, a 1948, quando a ONU já está formada e o mundo mais propenso ao entendimento coletivo. Decide-se, então, em Convenção iniciada naquele ano em Genebra, reconhecer regras já anteriormente acordadas por alguns, pensar

na criação de novas e formar organismo capaz de monitorar o cumprimento das regras vigentes, identificar novas necessidades, sugerir sua formulação, manter em contato frequente os Estados com grandes frotas marítimas e estimular a aproximação dos demais. Nasce, com isso, a *Intergovernmental Maritime Consultative Organization* (IMCO), que passa a ter vida própria após 1958, com o atingimento do número de ratificações previsto para colocar a Convenção em vigor.

A cada passo, desde sua ativação, a IMCO vai sendo mais e mais requisitada e logo se caracteriza nitidamente como um organismo técnico extremamente ativo, em área em que se faz política internacional em grande amplitude. Sofre, porém, de limitações relevantes por não apresentar, em sua concepção, conceituação de um organismo efetivamente universal e por suas atribuições previstas não alcançarem todas as áreas de atenção para com o mar. As tentativas de ampliar seu escopo esbarravam em desconfianças oriundas do tempo, cerca de 10 anos, que se esperou para se obter o número mínimo de ratificações da Convenção e do fato de armadores de vulto temerem a interferência de governos em suas atividades, pois era uma organização de “consulta intergovernamental”, circunstância que também afetava as nações com menor poder e menores frotas marítimas.

Tais observações ocorrem entre 1959, início efetivo de operação da IMCO, e o princípio da década de 1980, período coincidente com o da consolidação de outras organizações vinculadas à ONU e da disposição universal para discutir uma nova Convenção sobre o Direito do Mar, iniciada em 1973 e que, após exaustivos trabalhos,

concluiu-se com a Convenção de Jamaica (Montego Bay), aprovada em 1982, da qual hoje se comemora o trigésimo aniversário.

Havendo, assim, em 1982, uma nova peça de direito internacional, que definia precisa e abrangentemente as diferentes áreas e regiões marítimas, direitos e obrigações atinentes aos países em todo o mundo, identificava a natureza dos recursos vivos e não vivos existentes no mar, ressaltava os cuidados a tomar para o bom uso e preservação da massa oceânica, foi possível melhor definir a organização incumbida de orientar as atividades humanas no mar.

Tomando em consideração que a indústria marítima constitui-se, possivelmente, como o mais universal dos empreendimentos do homem civilizado e que os oceanos permitem a todos os países fazer conexões com quaisquer outros no globo, mesmo os interiores, por força dos direitos de acesso que lhes são assegurados, a já testada organização dedicada às atividades marítimas foi ajustada para alcançar o caráter de universalidade que lhe era necessário. Atualização de dados para os dias correntes revela que 95% ou mais do comércio mundial se fazem pelo mar, onde trafegam cerca de 85 mil navios e embarcações de algum porte e infindável miríade de outras menores.

Sua denominação foi alterada em 1982 para *International Maritime Organization* (IMO), e, com o crescente depósito, em sua área de responsabilidades, de convenções e acordos, ampliaram-se suas atenções sobre transporte e atividades marítimas em geral, com destaque para os seguintes aspectos: segurança da navegação, segurança da vida humana no mar – incluindo busca e salvamento –, prevenção de atos ilícitos e terrorismo no mar, formação, treinamento e condições de trabalho dos marítimos, com o

controle dos respectivos padrões de qualidade e dos certificados pertinentes, procura de padronização dos procedimentos aplicados aos navios nos diversos portos do mundo, sejam os de controle pelos Estados do porto, sejam os alfandegários, regimes de compensação e limitação de responsabilidades por danos causados por navios, eficiência dos empreendimentos, harmonização da legislação específica e, finalmente, talvez o mais importante e trabalhoso na atualidade, controle da poluição no meio ambiente marinho. Este último tema, que poderia ser limitado aos riscos oriundos de navios, fica completamente ampliado, porquanto a IMO é, também, a sede da Convenção de Londres, que cuida de todo e qualquer despejo no mar.

Em suma, a IMO atua no preparo, discussão, adoção e aplicação de regras e procedimentos (convenções, códigos, regulamentos etc.), fiscalização de seu cumprimento e até, em certos casos, aplicação de punições por falhas cometidas, sendo a entidade uma verdadeira Autoridade Marítima Internacional, inclusive auxiliando na implantação e aperfeiçoamento de Autoridades Marítimas locais.

A simples citação, que se apresenta a seguir, das principais Convenções na esfera da IMO e dos órgãos que formam a estrutura incumbida de conduzir os trabalhos da Organização já dá ideia bastante aproximada da extensão de seus encargos:

a) Convenções:

1. Principais:

1.1 *Safety of Life at Sea (SOLAS)* – Salvaguarda da Vida Humana no Mar;

- 1.2 *Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL) –
Prevenção da Poluição por Navios;
- 1.3 *Standards of Training, Certification and Watchkeeping
for Seafarers* (STCW) – Padrões de Instrução,
Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos.
2. Outras convenções, relacionadas à segurança, proteção e
interface navio/porto:
 - 2.1 *Regulations for Preventing Collisions at Sea* (COLREG)
– Regulamento Internacional para Evitar Abalroa-
mentos no Mar;
 - 2.2 *Facilitation of International Maritime Traffic* (FAL) –
Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional;
 - 2.3 *Load Lines* (LL) – Linhas de Carga;
 - 2.4 *Maritime Search and Rescue* (SAR) – Busca e
Salvamento Marítimo;
 - 2.5 *Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of
Maritime Navigation* (SUA) – Supressão de Atos Ilícitos
Contra a Segurança da Navegação Marítima
(estendida por protocolo para abranger as plataformas
fixas à plataforma continental);
 - 2.6 *Convention for Safe Containers* (CSC) – Segurança de
Containers;
 - 2.7 *Convention on International Mobile Satellite
Organization* (INMARSAT [IMSO]) – Organização
Internacional de Telecomunicações Móveis por
Satélite;

- 2.8 *International Convention on Safety of Fishing Vessels* (SFV) – Segurança de Navios Pesqueiros;
- 2.9 *Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel* (STCW-F) – Padrões de Instrução, Certificação e Serviço de Quarto para o Pessoal de Embarcações de Pesca.
3. Outras convenções, relacionadas a prevenção da poluição marinha:
 - 3.1 *Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties* (INTERVENTION) – Intervenção em Alto-Mar nos Casos de Acidentes com Óleo;
 - 3.2 *Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter* (LC) – Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (London Convention);
 - 3.3 *Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation* (OPRC) – Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo;
 - 3.4 *Control of Harmful Anti-fouling Systems on Ships* (AFS) – Controle de Sistemas Anti-incrustantes Danosos em Navios;
 - 3.5 *Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments* (BWM) – Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimentos de Navios;

- 3.6 *Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships* (SRC) – Reciclagem Segura e Ambientalmente Adequada de Navios.
4. Convenções relacionadas a responsabilidades e compensações:
- 4.1 *Civil Liability for Oil Pollution Damage* (CLC) – Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo;
- 4.2 *International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage* (FUND) – Fundo para Compensação de Danos Causados por Poluição por Óleo;
- 4.3 *Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material* (NUCLEAR) – Responsabilidade Civil no Campo de Transporte Marítimo de Material Nuclear;
- 4.4 *Athens Convention relating to the Carriage of Passengers and their Luggage by Sea* (PAL) – Convenção de Atenas sobre o Transporte de Passageiros e Sua Bagagem por Mar;
- 4.5 *Limitation of Liability for Maritime Claims* (LLMC) – Limitação das Indenizações Relativas às Reclamações Marítimas;
- 4.6 *Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea* (HNS) – Responsabilidade e Compensação por Danos Relativos ao Transporte por Mar de Substâncias Potencialmente Perigosas e Nocivas;

4.7 *Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage* (BUNKER) – Responsabilidade Civil por Danos Causados pela Poluição por Combustíveis de Navios;

4.8 *Removal of Wrecks* (WRC) – Remoção de Destroços.

5. Outros assuntos:

5.1 *Tonnage Measurement of Ships* (TONNAGE) – Arqueação de Navios;

5.2 *Salvage* (SALVAGE) – Salvamento.

b) Órgãos da IMO:

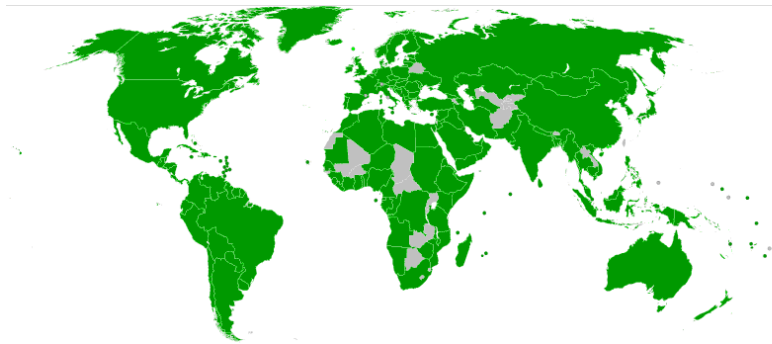
1. Assembleia – Reunião de todos os Membros, em que as grandes decisões são formalizadas;
2. Conselho – Grupo de 40 Países-Membros, escolhidos em eleição como representantes de um de três grupos qualificados pelo grau de intensidade de suas atividades marítimas. Responsável perante a Assembleia pelo acompanhamento e coordenação das atividades da Organização;
3. Comitês – Reunião de Países-Membros interessados nos assuntos a eles atribuídos, cada qual cobrindo uma determinada área dentro das responsabilidades da IMO. Alguns dos Comitês, especificamente o MSC e o MEPC, dada a grande abrangência de sua área, necessitam de apoio em subcomitês, aos quais atribuem diretrizes de trabalho. São os seguintes os Comitês e Subcomitês (apenas a denominação será citada, dada a facilidade de compreensão da área de atuação a partir dos nomes):

- 3.1 *Maritime Safety Committee* (MSC) – Comitê de Segurança Marítima;
- 3.2 *Marine Environment Protection Committee* (MEPC) – Comitê de Proteção do Ambiente Marinho;
- 3.3 Subcomitês:
 - 3.3.1 *Bulk Liquid and Gases* (BLG) – Granéis Líquidos e Gases;
 - 3.3.2 *Carriage of Dangerous Goods, Solid Cargoes and Containers* (DSC) – Transporte de Mercadorias Perigosas, Cargas Sólidas e Contentores;
 - 3.3.3 *Fire Protection* (FP) – Proteção contra Fogo;
 - 3.3.4 *Radio-communication and Search and Rescue* (COMSAR) – Radiocomunicações, Busca e Salvamento;
 - 3.3.5 *Safety of Navigation* (NAV) – Segurança da Navegação;
 - 3.3.6 *Ship Design and Equipment* (DE) – Projeto e Equipamento de Navios;
 - 3.3.7 *Stability and Load Lines and Fishing Vessels Safety* (SLF) – Estabilidade e Linhas de Carga e Segurança de Navios Pesqueiros;
 - 3.3.8 *Standards of Training and Watchkeeping* (STW) – Padrões de Treinamento e Serviço de Quarto;

- 3.3.9 *Flag State Implementation* (FSI) – Implementação dos Estados de Bandeira (Autoridades Marítimas locais).
 - 3.4 *Legal Committee* (LEG) – Comitê Legal;
 - 3.5 *Technical Co-operation Committee* (TC) – Comitê de Cooperação Técnica;
 - 3.6 *Facilitation Committee* (FAL) – Comitê de Facilitação (simplificação da documentação e burocracia associadas ao transporte marítimo internacional).
4. Secretariado – Corpo de funcionários contratados, preferencialmente oriundos da diversidade de países signatários da Convenção, que dá suporte técnico e administrativo aos enviados dos Países-Membros na operação da Organização. O Secretário-Geral, eleito pela Assembleia, representa a Organização.

A IMO assumiu, e prossegue no mesmo caminho, papel de extrema relevância e operosidade, sendo notável a importância e aceitação de sua presença, de imprescindibilidade incontestável. Está hoje integrada por 170 países pertencentes à ONU e mais as Ilhas Cook, três Membros Associados (Ilhas Faroe, Hong-Kong e Macau), como mostra a figura 1, obtida da Wikipédia. Só não estão ligados à IMO: Afeganistão, Andorra, Armênia, Bielorrússia, Butão, Burkina Faso, Botswana, Burundi, República Centro Africana, Chade, Quirquístão, Laos, Lesoto, Liechtenstein, Mali, Micronésia, Nauru, Níger, Niue, Ruanda, Suazilândia, Taiwan, Tajiquistão, Uzbequistão, Vaticano, Zâmbia e Estados sem reconhecimento generalizado.

FIGURA I – ILUSTRAÇÃO PLANISFÉRICA DE ESTADOS-MEMBROS DA CNUDM



Estados-Membros

Membros Associados

Não Membros

Caracterizada a importância da IMO no contexto mundial, como poderia ser também mostrado para outros organismos da ONU ligados ao mar, é oportuno examinar como o Brasil encara sua presença na Organização.

Primeiramente, há que notar qual é a percepção dos brasileiros em geral sobre a importância do mar. Apesar de o Brasil ter nascido do mar, dele ter dependido para o transporte e o comércio (o interno, quase exclusivamente, até época bem recente), para a consolidação de sua independência, para a afirmação política em seu entorno geoestratégico, para a exploração dos recursos vivos e não vivos, sem pretender ser exaustivo na listagem das razões, ainda é fraca a consciência nacional a respeito do assunto.

Dizer-se conhecedor das matérias relacionadas ao mar já aparece como algo presente às pessoas em todos os rincões do território pátrio, como demonstra pesquisa inovadora patrocinada pelo Centro de Excelência para o Mar Brasileiro (CEMBRA),

relatada no livro *O Brasil e o Mar*, recentemente lançado em segunda edição. No entanto, quando competindo com outras necessidades e preocupações, percebe-se faltar firmeza nas convicções quanto ao valor relativo do mar, que justifique posições políticas capazes de levar empenho e engajamento no trato desse assunto, por mais relevantes que seja. Resta, assim, maior carga para os grupos restritos de efetivos conhecedores da matéria, os quais têm de arcar com dificuldades acrescidas para defender os reais interesses do país. É promissor, entretanto, o crescimento da visão sobre o mar no seio da sociedade, motivado pela feliz iniciativa da Marinha do Brasil de nomear a gigantesca área de jurisdição marítima do Brasil de “Amazônia Azul”.

Limitando a análise ao tempo mais próximo do atual, como já feito anteriormente, registra-se como resultado do empenho dos responsáveis pelos assuntos do mar a instituição da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em 1974, por iniciativa do Ministro da Marinha de então, a qual opera de forma contínua desde seu aparecimento, sob a coordenação da Marinha, que mantém ativa uma secretaria, a SECIRM, por ela equipada e dirigida por um Almirante da ativa.

Antes, porém, sem deixar de mencionar a tradicional e quase exclusiva atividade da Marinha no campo da hidrografia e da meteorologia marinha, deve ser destacada a já longa presença brasileira nas tratativas relacionadas aos cuidados internacionais com a indústria marítima e aos usos do mar.

Com efeito, o Brasil foi um dos 36 países que prepararam e aprovaram a Convenção de 1948, colocada em vigor dez anos depois, como já visto. Desde o início dos trabalhos da IMCO, em

1959, não se descurou do acompanhamento de suas atividades. Sentindo as dificuldades do tratamento técnico das matérias naquele âmbito, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) providenciou a criação de um Comitê de Coordenação dos Assuntos da Organização Marítima Consultiva, com representação de vários órgãos nacionais.

A Marinha, desde a instituição de seu Ministério, após a independência, o segundo criado no país, pela visão estratégica do grande estadista José Bonifácio, exerceu as funções hoje caracterizadas como de Autoridade Marítima, mantendo prática herdada da Colônia. Não poderia, assim, deixar de ter participação ativa no assunto, e, inclusive, em 1970, efetivou a colocação de um oficial superior como participante do Secretariado da IMO e, posteriormente, como assessor de nossa representação em Londres, sede da Organização, designado de Consultor Marítimo da Embaixada no Reino Unido a partir de 1981. A condução da Representação brasileira era exercida por Embaixador da carreira diplomática, acumulando outras funções, na maioria das vezes a de Embaixador do Brasil junto ao Governo Britânico.

Na década de 1980, dada a intensidade dos trabalhos na Organização, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-IMO), presidido pelo MRE, cuja atuação sempre foi limitada, notando-se em 1998, além da pouca representatividade dos órgãos governamentais participantes, a dificuldade enfrentada pela coordenação, por força da natureza muito técnica das matérias abordadas. Para contornar o problema, a Marinha propôs a criação da Comissão Coordenadora dos Assuntos da IMO, com elevação do nível dos representantes, mantida a coordenação pelo MRE.

Acordo de então resultou na instituição da CCA-IMO, por Portaria Interministerial, porém sob coordenação da Marinha, que para tal designou o Chefe do Estado-Maior da Armada.

A CCA-IMO equipou-se com a ativação dos seguintes organismos:

- a) Grupo Interministerial (GI) – Com representantes dos Ministérios da Justiça, Marinha, Relações Exteriores, Transportes, Minas e Energia, Planejamento e Orçamento, Comunicações e Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal. Suas atribuições incluíam analisar os assuntos objeto das reuniões da IMO, elaborar as diretrizes de orientação aos trabalhos da CCA-IMO, formular as posições a ser adotadas pelo Brasil perante a IMO e propor medidas a ser implementadas no âmbito nacional, decorrentes dos compromissos assumidos pelo Brasil na Organização, bem como de recomendações aprovadas por aquela entidade, quando consideradas pertinentes pela Comissão.
- b) Fórum Consultivo (FC) – Constituído por representantes da Comunidade Marítima e instituições afins, com a finalidade de contribuir para os propósitos da Comissão, em especial na formulação das propostas de posição de Governo a ser defendidas na IMO.
- c) Secretaria Executiva (SEC-IMO) – Constituída por pessoal designado pela Marinha, para apoio técnico e administrativo à CCA-IMO, inclusive na coordenação de estudos dos assuntos afetos à Organização, podendo contar com a

colaboração de representantes técnicos dos Ministérios integrantes da CCA-IMO e de participantes do Fórum Consultivo, para prestar apoio técnico em suas respectivas áreas de competência. A Secretaria passou a funcionar integrada à Diretoria de Portos e Costas da Marinha.

Mais recentemente, no ano 2000, ocorreu alteração significativa na participação brasileira na IMO, porquanto decreto presidencial transferiu do MRE para a Marinha a responsabilidade da Representação do País na IMO, determinando que o Chefe daquela Representação e Representante do Brasil na Organização Marítima Internacional fosse um Almirante do Corpo da Armada, o que vigora até o presente.

Até esta ocasião, todas as iniciativas atrás enumeradas, destinadas a dar maior consistência à participação brasileira nas decisões internacionais e defesa dos interesses marítimos continuaram revelando-se insuficientes para o atingimento de tal propósito. As razões para isso podem ser identificadas, em boa parte, como decorrência daquilo que se pretendeu corrigir com o decreto de 2000.

A intensidade dos trabalhos na IMO, que será exemplificada mais adiante, requer constante presença e dedicação exclusiva de nossos representantes, a começar por quem dirige a Representação, pessoa que necessita ter os conhecimentos técnicos e vivência dos assuntos e ambiente marítimos. Tais conhecimentos, que não se adquirem com simples estudo, mas exigem uma vida profissional ligada ao mar, são fundamentais para a interlocução com os pares no âmbito da Organização, para interagir com a vasta estrutura de apoio montada no Brasil, até mesmo para orientar os técnicos

incumbidos dos diferentes estudos e os integrantes de delegações enviadas do Brasil para as diversas reuniões de Comitês, Subcomitês e Grupos de Trabalho. A constante negociação política que se desenvolve em torno dos temas tratados pela Organização, em seu entorno e até fora dela, só pode ter consistência se baseada nesse substrato técnico aliado à capacidade de trato diplomático de quem já tem experiências acumuladas em cargos de maior senioridade e em muitos contatos com outros povos.

Em que pese a reconhecida e louvada competência de nossos diplomatas de carreira, seria exagero assumir-lhes terem o conhecimento técnico fundamental para o exercício daquele cargo específico. Pode-se até tomar como prova de tal assertiva o fato de que aos incumbidos pelo cargo anteriormente a 2000, e nem a seus maiores, nunca estranhou a impossibilidade de o exercer sem ter dedicação exclusiva e sem contar com estrutura adequada na Representação.

Para que se compreenda bem a discussão ora encetada, convém dar uma ideia de em que instâncias se desenrolam as atividades na IMO:

- a) em sua Assembleia Geral, realizada uma vez a cada dois anos;
- b) no Conselho, do qual o Brasil tradicionalmente faz parte, com reuniões maiores duas vezes no ano;
- c) em cerca de 10 reuniões anuais dos cinco Comitês e do Conselho de Consulta da *London Convention*;
- d) em cerca de dez a quinze reuniões anuais dos Subcomitês; e

- e) em inúmeras reuniões mais ou menos formais de Grupos de Trabalho, que se constituem ao longo do ano, atendendo a necessidades diversas.

Somadas apenas as reuniões plenárias formais, são cerca de 25 semanas de presença necessária a cada ano.

Como em todo organismo multilateral, são intensas as negociações diplomáticas e políticas, mas girando, nesse caso, em torno de matéria técnica muito específica e muito variada. Os interesses econômicos são vultosos, seja dos armadores, dos construtores de navios, dos fabricantes de equipamentos e de materiais, frequentemente encampados pelos próprios Estados, que os agregam a seus desejos políticos, bem como os interesses relacionados ao meio ambiente. Tradicionalmente, a conduta da IMO sempre foi dominada pelos países de maior poder, isto é, Estados Unidos da América (EUA), Europa e Japão, com seus aliados Canadá, Austrália e alguns mais. Os países de menor capacidade, como o Brasil, pouco podiam fazer em defesa de seus próprios interesses, inclusive até na identificação de armadilhas às vezes montadas. Com a aglutinação quase monolítica dos países da Comunidade Europeia, a situação ficou ainda mais difícil. Era mandatório alterar o nosso comportamento.

Embora com a institucionalização da CCA-IMO e principalmente de sua Secretaria, a SEC-IMO, as posições brasileiras em relação aos diversos tópicos tenham passado a ser muito mais conscientes, a atuação no ambiente da Organização, apesar do envio de Delegações cada vez mais preparadas, continuavam pouco expressiva por fragilidade, ainda, na substância técnica e,

principalmente, pelo quase inexistente envolvimento político e diplomático no ambiente de difícil penetração.

Faltava quem, com a responsabilidade de conduzir a Representação, alertasse o Brasil sobre as deficiências de nossa posição. Os trabalhos relativos à Organização ficavam inteiramente dependentes do Conselheiro Marítimo, o qual, por já ser capaz de aquilatar as verdadeiras dimensões do problema, sentia-se permanentemente alcançado, pois devia estar presente a quase todas as reuniões na sede e, além disso, manusear os documentos produzidos pela IMO e seus membros, na ordem de meio milhar a cada ano.

Com a mudança de responsabilidade pela Representação brasileira, e para prover o apoio ao novo Representante Permanente (RP), até antevendo o acréscimo de trabalho que adviria de presença mais atuante e de um envolvimento mais profícuo nos tópicos de interesse do Brasil, a Marinha criou a Organização Militar (OM) denominada Representação Permanente do Brasil junto à IMO (RPB-IMO). Essa OM, que não tem autonomia administrativa, porquanto é racional e inteligentemente apoiada pela Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE), em cujo prédio se localiza, é dirigida pelo Almirante Representante Permanente (RP) e tem em seus quadros o Capitão-de-Mar-e-Guerra, que era antes o Conselheiro Marítimo, como um dos Representantes Alternos e reduzidíssimo número de Auxiliares Locais, contratados conforme a legislação (a ligação com a Embaixada em Londres, do ponto de vista funcional, é inexistente, permanecendo apenas como artifício para assegurar as garantias diplomáticas plenas perante o Governo britânico, exceto para o Representante Permanente, a partir de

julho de 2002, quando alteração ao Acordo de Sede com a IMO, incorporado à legislação britânica, reconheceu a este o status de Chefe de Missão Diplomática).

Para desincumbir-se de sua missão, expressa no referido decreto presidencial, de “exercerem integralmente a representação dos interesses nacionais ante aquele Organismo, podendo, para tanto, praticar todos os atos previstos em seu Estatuto”, o RP e, conseqüentemente, a RPB-IMO necessitam manter completo acompanhamento dos assuntos técnicos em pauta ou em cogitações, preparar a documentação pertinente (repete-se, são bem mais de quinhentos documentos técnicos de peso manipulados em um ano) e entrosar-se com as Representações Permanentes dos demais países e com o Secretariado da IMO. Necessitam, também, desenvolver intensa atividade diplomática, com frequentes contatos com diversos Embaixadores, a fim de angariar posições de força no ambiente político das múltiplas reuniões.

Como era de se esperar, muito se alterou nas participações do Brasil, cuja presença passou a ser sentida e respeitada. Isso ficou nítido, principalmente, nas duas Conferências Diplomáticas, que se seguiram à mudança, quando nenhum ponto de disputa de maior relevância prescindiu da presença brasileira nos entendimentos diplomáticos. Em consequência disso, porém, aumentaram ainda mais os encargos da Representação, que tem de elevar, continuamente, a qualidade de seus trabalhos e já agora é chamada a participar das providências de elaboração, nos bastidores, das novas iniciativas, além de ser convidada a prestar apoio a terceiros e a se envolver mais a fundo na condução da Organização. Esses novos encargos motivaram cuidadoso aumento

da Representação, que recebeu mais um Oficial superior enviado pela Marinha e Oficial de Marinha Mercante, o qual agrega os conhecimentos próprios de sua vivência especial, devendo-se sua presença ao discernimento da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos (CONTTMAF), com especial apoio do Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante (SINDMAR).

A percepção de tal diferença não foi apenas resultado da observação dos integrantes da Representação. Diversos técnicos brasileiros enviados para compor Delegações a reuniões plenárias dos Comitês, Subcomitês e Grupos de Trabalho, como já o faziam em anos anteriores, logo apontaram o flagrante aumento de prestígio e que os brasileiros passaram a desfrutar. Igualmente, opinião nesse sentido foi espontaneamente enunciada pelos ocupantes da Secretaria Geral, com mandatos iniciados em 1990, 2003 e 2012, respectivamente os Srs. William O'Neil (Canadá), Efthimius Mitropolous (Grécia) e Koji Sekimizu (Japão), todos com atuação em cargos elevados da IMO desde antes de 2000.

Houve, igualmente, reflexos internos da nova posição perante a IMO. O apoio de retaguarda ganhou novo ímpeto com a maior objetividade com que se coordenam diversas atividades, pois o sentimento mais preciso do ambiente técnico-político em Londres permitiu melhor orientar os esforços. Houve incremento em tradicional parceria entre a Marinha e a PETROBRAS, por meio de seus centros de pesquisa, e o envolvimento do Ministérios dos Transportes e do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), da Agência Nacional do

Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da Polícia Federal e de outros mais, sem falar na patriótica iniciativa do CONTTMAF/SINDMAR há pouco referida.

A IMO tem a postura de não postergar decisões sobre acontecimentos que indiquem a necessidade de criar ou reformular regras e procedimentos, logo convocando seus membros e colaboradores a trazer comentários e documentos técnicos para discutirem-se soluções. Isso exige da Representação brasileira a pronta capacidade para sentir as tendências, transmiti-las ao Brasil e sugerir o preparo de nossas posições, inclusive com apresentação de estudos fundamentados. É mais outra situação em que fica óbvia a essencialidade do embasamento técnico para alicerçar o comportamento do Representante Permanente.

Dois fatos reais merecem ser comentados para ilustrar o que é apresentado no parágrafo acima.

O primeiro diz respeito aos acontecimentos posteriores ao afundamento do navio-tanque Erika, nas costas da Bretanha, em dezembro de 1999, causando desastre ecológico de grandes proporções. De imediato, houve clamor político na França e no mundo, exigindo providências urgentes para que fatos semelhantes não mais ocorressem no futuro. As pressões logo se voltaram para a IMO, inclusive com carta incisiva de Ministro de Estado francês ao Secretário-Geral, embora o assunto já ali estivesse em debates no início de 2000. Por proposta da delegação francesa, com apoio da Comunidade Europeia, a solução que estava sendo encaminhada consistia na antecipação, para data bem próxima, do banimento dos petroleiros sem casco duplo, previsto para efetivar-se anos depois, mesmo aqueles já construídos segundo as especificações

preconizadas pela MARPOL, convenção que estabeleceu aquela determinação.

O Representante Permanente brasileiro, já um Almirante, embora assediado por vários países, principalmente europeus, que o convocavam para reuniões paralelas de convencimento, pôde logo aquilatar tecnicamente a impropriedade da proposta, que traria injustificáveis prejuízos à FRONAPE, com riscos, inclusive, de ocasionar a falta do essencial transporte de petróleo e até o encarecimento da construção de novos navios, por força de uma demanda extra a ser provocada artificialmente. Essa constatação não só permitiu pautar o posicionamento político brasileiro nas negociações, opondo-se às pretensões descabidas, mas sem arrostar a má vontade dos discordantes, como também orientou o encaminhamento ao Brasil de pedido para preparo urgente de estudos técnicos indicados como adequados para sustentar a argumentação no momento das decisões. Houve sucesso com essa estratégia.

Outro fato. Após o infausto ato terrorista de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque, houve o temor de que atos mais violentos e devastadores pudessem ser perpetrados a partir do mar. Em consequência disso, partiu dos EUA, com apoio generalizado, a pressão para que a IMO aprovasse alentada legislação preventiva, que obrigasse os diversos Estados e suas Autoridades Marítimas a se responsabilizar pelas medidas de proteção preconizadas. Logicamente, havia muitas exigências razoáveis, mas também as diversas outras que representariam, a custos elevados, incumbir a terceiros a “defesa em profundidade” dos países ameaçados de sofrer ataques terroristas. Embora as discussões para a aprovação

daquilo que veio a constituir o Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code) fossem tardar algum tempo, haveria, em curto prazo, reunião plenária na qual ficariam estabelecidos premissas e pontos decisivos para os trabalhos seguintes. A fim de defender os interesses brasileiros, o Representante do Brasil convidou o chefe da Delegação dos Estados Unidos para encontro anterior à reunião oficial, quando o entendimento político, calcado em argumentos técnicos de conhecimento comum, teve o efeito de abrandamento de várias proposições desde o princípio.

Voltando aos comentários sobre a operosidade da IMO, deve ser apontada a adoção frequente do procedimento denominado de Aprovação Tácita. No passado, a IMO ficava ameaçada por descrédito em razão de muitas regras ou emendas tardarem demasiadamente a entrar em vigor pela morosidade com que o número mínimo de membros exigidos para efetivar a legislação aprovada depusesse seus documentos de ratificação. Estudado o problema, concluiu-se pela inclusão nas Convenções do mecanismo de Aprovação Tácita, o qual consiste em dar-se um prazo aos signatários para manifestarem, formalmente, sua discordância quanto a regras ou alterações da própria Convenção ou, não o fazendo, aceitarem que a estipulação cogitada estava por eles ratificada. Desse modo, agilizaram-se sobremaneira os procedimentos, mas cresceu a demanda de acurada atenção por parte das Representações e sua estrutura nacional de apoio, para não perderem o prazo de registro de discordâncias, se fosse o caso.

Depois de discorrer sobre a atuação da IMO e seu importante papel como Autoridade Marítima Internacional, bem como sobre o

relacionamento brasileiro com a Organização, vale a pena reiterar razões de ser vantajoso perseguir as condições mais eficazes de envolvimento do Brasil com esse organismo das Nações Unidas.

Inicialmente, importa lembrar o quanto o transporte marítimo é crucial para o país, principalmente quando se depende intensamente da exportação para o equilíbrio econômico. As variações no custo do frete poderão inviabilizar mercados, quase todos geograficamente afastados da terra brasileira. E, de um modo geral, a maioria das decisões da IMO redundam em aumentos de custos de produção e manutenção dos navios, que obviamente se cobrarão nos fretes, da mesma forma que os custos dos seguros. Como a visão dominante não leva em consideração, via de regra, a realidade brasileira (ou até a leva em sentido negativo, por razões políticas ou comerciais), é imprescindível estar atento para não arcar desnecessariamente com prejuízos, nem acumular desvantagens relativas.

Igualmente, deve ser lembrada a defesa dos interesses relacionados a nossa frota mercante, ainda de porte razoável, embora diminuída e tão pouco considerada pela sociedade em seu valor econômico ou estratégico.

Outro aspecto a considerar são as imposições e obrigações que se criam para o Estado do porto ou Estado ribeirinho, que cabe à Autoridade Marítima e a outras observar e que precisam corresponder a uma realidade local, além de trazerem, normalmente, custos elevados.

Também, se levada em conta a visão ambiental, não pode ser esquecido que o Brasil detém costa marítima, zona econômica

exclusiva (ZEE) e plataforma continental de dimensões muito superiores às encontradas na maioria dos demais Estados-Membros, não podendo, portanto, ausentar-se do trato detalhado dos assuntos que lhes são pertinentes.

Atualmente, o nome do Brasil já tem um respeito todo próprio no ambiente IMO, que pode render frutos positivos. Longe, entretanto, de pensar assegurada essa posição, é preciso não esmorecer no trabalho e não voltar a estruturas já comprovadamente ineficazes, como tem sido insinuado recentemente e por razões dissociadas do interesse nacional. Sabe-se, ademais, do inevitável aumento do atrito gerado pela competição com interesses antes não contestados, só compensados, em parte, pelo crescente apoio que é possível angariar dos países latino-americanos e do Caribe e do continente asiático, os quais identificam em posições brasileiras não só similaridades com seus desejos, como também seriedade e consistência. Para concretizá-los, é mandatório acoplar as gestões políticas no ambiente IMO, conduzidas pela Representação Permanente, às ações diplomáticas em todos os setores de atuação brasileira, inclusive nas capitais desses Estados, por meio de entrosamento com o Ministério das Relações Exteriores. Para facilitar o entrosamento nas gestões correntes, dando-lhe a agilidade requerida, o já citado decreto de 2000, que reestruturou a Representação na IMO, determinou a existência de um Representante Alterno da carreira diplomática, que deverá ter fácil trânsito em seu Ministério de origem.

Não se poderiam concluir essas observações sem comentar sobre o que se passa no ambiente nacional mais amplo, de onde tem de nascer toda a orientação para o posicionamento externo.

É ainda tibia a participação do setor privado na discussão dos temas relevantes e no apoio às atividades marítimas. Os armadores, ainda que constantemente atentos aos chamados, poderiam ser mais efetivos em sua participação. Do setor de construção naval, quase não se ouve a voz. Os usuários, os principais agentes econômicos, que precisariam acompanhar a política marítima, parecem ainda não haver descoberto esse fato. Deles pouco se ouve, sejam industriais, comerciantes, exportadores ou importadores. Não é de estranhar, portanto, que a área de governo que os representa também não veja o problema em sua dimensão completa. Houve, nesse quadro, a admirável exceção representada pelo setor trabalhista, por intermédio da presença do CONTTMAF/SINDMAR, como já relatado.

Para encerrar o presente texto, não é demasiado aludir a uma incoerência nacional relacionada à Autoridade Marítima, que é bissecular responsabilidade da Marinha, forma de uma solução brasileira consolidada, eficaz e econômica. Além das responsabilidades próprias decorrentes de legislação nacional, incorpora outras advindas de legislação internacional que, inseridas em tratados e convênios ratificados pelo Brasil, também se internalizam conforme as regras do Direito. Em decorrência dessas atribuições, cabe à Autoridade Marítima, sem interferência nos assuntos comerciais e empresariais, coordenar múltiplas atividades também do âmbito de outros setores, todos de nível ministerial, hoje contados às dezenas, ou de governos estaduais, de nível equivalente. Paradoxalmente, o Coordenador não tem o mesmo nível.

Essa incongruência acontece em relação a outras áreas ligadas ao mar. CIRM, a quem se devem diversos programas de valor capital para o Brasil, igualmente coordenada pela Marinha, incorpora 17 Ministérios, nível que o Coordenador não tem legalmente.

O decreto de criação da CIRM foi alterado desde que o Ministério da Marinha deixou de existir, inserindo-se, em seu lugar, o Ministério da Defesa, e, depois, pela criação de diversos outros Ministérios, mantida a Coordenação com a Marinha. Isso é quase uma ficção. Se é lícito aceitar um Ministro liderando, digam-se, entendendo, de defesa em nível estratégico nos âmbitos naval, terrestre e aeroespacial, ou de um outro liderando defesa no mar e assuntos marítimos, seria exagero acreditar poder reunir, na mesma pessoa, conhecimentos suficientes para decidir sobre defesa no mar, na terra, no ar e espaço, tendo, além disso, capacidade de acompanhar, sem qualquer vivência prévia, os assuntos marítimos. No caso específico, portanto, o Ministério da Defesa não poderia ser tomado como o substituto do extinto Ministério da Marinha.

Seria o caso de indagar se a solução não poderia ser encontrada com a adaptação de modelos já adotados em outros países, tais como Reino Unido e Portugal, onde há Ministros subordinados a Ministros.

Referências

O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País / CEMBRA, coord. Luiz Philippe da Costa Fernandes, prep. Luiz Philippe da Costa Fernandes, 2013. Disponível em: <<http://www.cembra.org.br/segundo-projeto.html>>. Acesso em 20/5/2013.

BRASIL. *Decreto nº 3.402, de 4 de abril de 2000*. Atribui à Marinha do Brasil a Representação Permanente do Brasil junto à Organização Marítima Internacional.

BRASIL. *Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001*. – Dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Altera a composição da CIRM, posteriormente alterada pelos Decretos 4815/2003 e 6107/2007.

BRASIL. *Decreto nº 74.457, de 12 de setembro de 1974*. Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 367, de 18 de dezembro de 1998, dos Ministros da Justiça, Marinha, Relações Exteriores, Transportes, Minas e Energia, Planejamento e Orçamento, Comunicações e Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal*. Institui a Comissão Coordenadora dos Assuntos da IMO (CCA-IMO).

UM REGIME DE EXPLORAÇÃO DO SOLO E SUBSOLO DA PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA: REFLEXÕES PARA UM FUTURO JÁ PRESENTE¹

Renata Baptista Zanin

Rodrigo Fernandes More

1. Introdução

O direito brasileiro sobre o mar é representado por uma legislação esparsa, não um regime jurídico, que recebeu grande influência da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, de 1982, incorporada como parte do sistema jurídico nacional em 1995. Com o avanço de pesquisas e desenvolvimento de tecnologias para prospecção de riquezas minerais em grandes profundidades, não só de petróleo e gás, associado ao aumento de contratos com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos para exploração da Área, a proposta deste estudo é apresentar algumas

1 Este estudo revisa e atualiza o artigo vencedor do “Concurso de Artigos sobre o Livro Branco de Defesa Nacional – 2011”, promovido pelo Ministério da Defesa, cujo título original é “O Regime Jurídico Brasileiro de Exploração do Solo e Subsolo da Plataforma Continental”, de autoria de Renata Baptista Zanin, orientada por Rodrigo Fernandes More. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/apresentacao_trabalhos/artigos-renata-baptista-zanin.pdf>. Acesso em: 22/7/2012.

reflexões sobre a necessidade de estabelecimento de um regime jurídico para exploração da plataforma continental brasileira que permita conferir às atividades minerárias oceânicas um impulso regulatório que atraia investimentos e, ao mesmo tempo, preserve os interesses nacionais sobre as riquezas do País.

As disputas entre Estados sobre os oceanos mantêm-se atual desde Hugo Grócio (1583-1645), jurista e autor holandês que contestou a tese de soberania exclusiva de Portugal e Espanha sobre as rotas de comércio para as Índias ao publicar em separado o excerto de obra anterior, denominado *Mare liberum* (1609). Desde então, além de rotas comerciais, os Estados têm disputado direitos de pesca, de navegação e direitos de exploração envolvendo as águas e os fundos oceânicos, na medida em que expandiram, ao longo dos séculos, o conhecimento e a compreensão da sociedade sobre as riquezas do mar.

Em livro publicado em 2001, Steinberg (2001) defende a tese de que o conhecimento dos oceanos é resultado de um processo de construção social, um processo de natureza tão plural quanto as múltiplas possibilidades de uso dos recursos dos oceanos alcançadas ao longo dos quatro séculos desde Grócio:

[...] the international regime/resource management perspective begins with the observation that there are multiple, conflicting uses (and users) of ocean-space, this perspective is amenable to a more complex rethinking of the relationship between land-space and ocean-space. The 'pluralist' nature of this perspective allows it to be expanded to include non-extractive 'resources' provided by the ocean, including the 'resources' of connection (as mobilized through shipping) and domination

(as mobilized through sea power). The merging of the various perspectives on ocean-space also has been encouraged by the intensification of ocean-space uses.

[...]

The 'expanded' resource management perspectives, like the other traditional perspectives, still implies that the ocean is a space designed and managed by land-based societies to serve land-based societies. In contrast, it is proposed here that the ocean – like land-space – is simultaneously an arena wherein social conflicts occur and a space shaped by these conflicts. The 'socially constructed' ocean that results then goes on to shape social relations, on land and sea. The ocean is not merely a space used by society; it is one component of the space of society.

O processo de construção social dos oceanos deu origem, primeiro, a diversos tratados esparsos, a diversos regimes jurídicos, à medida que o interesse inicialmente sobre a navegação se expandiu para temas como a soberania sobre águas, solo e subsolo, poluição marinha, biodiversidade, defesa, comunicações, recreação, mineração e produção de energia. A criação de regimes jurídicos foi, contudo, um processo lento e gradativo de 350 anos, de início regulado por um direito internacional mais costumeiro que escrito e por atos unilaterais dos estados que visavam à delimitação do espaço oceânico conforme suas próprias limitações tecnológicas, logísticas e militares.

Os Estados que conseguiram dominar a estratégia, o direito e o poder militar, segundo Philip Bobbitt (2003), passaram a ditar as regras políticas de seu tempo, tornaram-se Estados fortes

e, conseqüentemente, obtiveram êxito na consecução de seus interesses hegemônicos, como ocorreu com Espanha e Portugal (séculos XV e XVI), depois com Holanda (século XVII), França (século XVIII), Inglaterra (século XIX) e, finalmente, com os Estados Unidos (séculos XX e XXI). À exceção da França napoleônica e de seu forte exército, que superava em número e poder a esquadra francesa, segundo Padfield (1999), todos os demais estados garantiram a hegemonia a partir do supremacia sobre os oceanos, militar e comercial.

Assim, enquanto Steinberg percebe um oceano cujo valor se constrói e muda de acordo com a percepção e construção social sobre o conhecimento de suas riquezas e usos, Padfield o descreve como palco de um processo evolucionário social e político, no qual a supremacia marítima é o elemento-chave para se compreender o mundo atual, a civilização, a democracia e mesmo o fracasso de Habsburgos, Bourbons, Bonaparte, Hitler e Stalin em superar a supremacia marítima de seus adversários (PADFIELD, 1999, p. 2). Bobbitt (2003), de sua vez, associa a consecução dos interesses do Estado a uma conjuntura favorável nos campos estratégico, político e jurídico, no qual os oceanos têm se tornado, seja pela ampliação de percepção de Steinberg, seja pela supremacia marítima de Padfield, um espaço de disputa de interesses e conflitos.

Seja qual for o enfoque de análise – histórico, político, jurídico –, é certo que a sustentabilidade dos oceanos, a paz e segurança internacionais dependem de uma moldura jurídica que, encimada pela Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), de 1982, está em permanente processo de consolidação. É uma convenção relativamente nova, com apenas 19 anos de vigência e

um passado de complexas negociações em torno de temas ainda não resolvidos, como o regime jurídico dos fundos marinhos.

Os oceanos são um espaço regulado por um regime jurídico internacional próprio, com sub-regimes específicos sobre a massa d'água (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e alto-mar) e sobre o solo e subsolo marinhos (plataforma continental e Área).

Ao estabelecer sub-regimes, ou mesmo regimes específicos sobre massa d'água, solo e subsolo marinhos, a CNUDM fixa limites à soberania nacional. Enquanto os limites nacionais da massa d'água estendem-se até 200 milhas náuticas, o limite do solo e subsolo sob soberania de um estado costeiro pode se estender até 350 milhas náuticas, respeitado o procedimento previsto no artigo 76 da Convenção perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC).

No entanto, à medida que se amplia a plataforma continental de um Estado costeiro, há uma redução do espaço compreendido pela Área, cujos recursos são geridos pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos como consequência de sua natureza jurídica de patrimônio comum da humanidade. Tem-se, então, nessa expansão da plataforma continental, um evidente multcentro de conflitos, que se acirram na mesma proporção que se desenvolvem e conhecem as riquezas do mar. Steinberg, Padfield e Bobbitt encontram nesse aspecto a identidade de suas teses em torno da importância dos oceanos.

O que está sob soberania de um Estado precisa estar sob seu domínio, não apenas no aspecto militar, político ou jurídico, mas

especialmente no científico. Contudo, só se fomenta ciência com políticas de Estado. Só se atrai a iniciativa científica, seja pública, seja privada, com uma moldura jurídica que ofereça certeza, previsibilidade e segurança quanto a investimentos e proteção da propriedade intelectual; que proteja a biodiversidade e o meio ambiente; que atenda a mais legítima acepção de interesse público; enfim que permita ao estado conhecer e gerir seus recursos naturais de forma soberana e sustentável.

Como se disse na apresentação deste estudo, a proposta é estimular algumas reflexões sobre a necessidade de estabelecimento de um regime jurídico brasileiro para exploração das riquezas do imenso espaço marinho sob soberania nacional – a plataforma continental.

Nesse sentido, este estudo se propõe: *i*) apresentar os planos nacionais e a moldura jurídica existente no Brasil sobre recursos do solo e subsolo marinhos; *ii*) analisar o objeto, abrangência e aplicabilidade da legislação encontrada (quais minerais são abrangidos); *iii*) pesquisar a aplicação dos efeitos práticos da legislação encontrada sobre os pedidos de pesquisa e lavra ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e de licenciamento ambiental perante o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); e *iv*) identificar e apontar as principais limitações da legislação, cuja solução pode incrementar a pesquisa e lavra no setor.

2. Políticas nacionais

No plano político, destacamos três políticas nacionais que se relacionam a temas marinhos: Política Nacional para o Meio

Ambiente (PNMA), o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) e a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).

2.1. Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)

Em 1981, foi promulgada a Lei nº 6.938, estabelecendo a PNMA, que dispõe sobre os objetivos, princípios, indicação dos órgãos responsáveis, enfim, todos os fundamentos que definem a proteção ambiental em nosso País.

Incorporando a responsabilidade da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar, no Brasil, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, os órgãos executores da PNMA fazem parte de um sistema maior de proteção, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A PNMA prevê, de acordo com alteração pela Lei n.º 10.165, de 2000, precisamente em seu anexo VIII, que a extração e tratamento mineral deve ser considerada como atividade potencialmente poluidora, classificando-a com potencial de poluição de nível alto. Como atividade potencialmente poluidora, já assim definida no artigo 225 da Constituição Federal, dependerá de licenciamento ambiental prévio, de acordo com o PNMA, alterado pela Lei nº 7.804, de 1989:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de

prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e [dos] Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

[...]

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e [dos] Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

2.2. Plano de Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC)

Em 1989, o Decreto nº 98.145 instituiu o LEPLAC, com o propósito de realizar levantamento para estabelecer os limites do bordo exterior da plataforma continental brasileira além das 200 milhas náuticas, na qual, segundo a CNUDM, pode um Estado costeiro exercer direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinhos.

Realizados os levantamentos, em grande parte com apoio da PETROBRAS, em maio de 2004 o Brasil encaminhou à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) uma Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira.

Em resposta de 2008, num documento com natureza jurídica de “recomendação” na forma da CNUDM, a CLPC fez restrições a 19% do total da área estendida pleiteada pelo Brasil, provocando

a retomada de estudos e levantamentos para reapresentação do pleito.

No contexto do petróleo e gás, a Comissão Interministerial sobre Recursos do Mar (CIRM) publicou em 2010 a Resolução nº 3/10, na qual declara o direito do Brasil de avaliar previamente pedidos de autorização para realização de pesquisa, “independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental (PC) além das 200 milhas náuticas não ter sido definitivamente estabelecido” pela CLPC (MORE, 2012, p. 63).

Além de levantamentos e pesquisas sobre petróleo e gás, o LEPLAC permitiu levantamentos sobre outros recursos não vivos da plataforma continental, objeto de programas específicos: com o objetivo de avaliar os recursos provenientes da plataforma continental a Resolução nº 4, de 1997, da CIRM criou o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMLAC).

2.3. Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)

Ainda no plano político, além do LEPLAC, merece destaque a Política PNRM, instituída pelo Decreto nº 5.377, de 1995, cuja finalidade é

orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País,

gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social. (BRASIL, 2005).

O conceito de “recursos do mar” é dado na PNRM, em consonância com os artigos 56, 77 e 79 da CNUDM, como sendo:

todos os recursos vivos e não vivos existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no leito do mar e seu subsolo, bem como nas áreas costeiras adjacentes, cujo aproveitamento sustentável é relevante sob os pontos de vista econômico, social e ecológico.

A PNRM também conceitua “recursos vivos” e “recursos não vivos”, cuja distinção não é tão clara na CNUDM:

Os recursos vivos são os recursos pesqueiros e a diversidade biológica, incluindo os recursos genéticos ou qualquer outro componente da biota marinha de utilidade biotecnológica ou de valor para a humanidade;

Os recursos não vivos do mar compreendem os recursos minerais existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no leito do mar e seu subsolo, e os recursos energéticos advindos dos ventos, marés, ondas, correntes e gradientes de temperatura.

Como destaque, muito embora ainda sejam normas de *soft law*, a PNRM elenca em seu artigo 4º como princípios básicos a adoção do princípio da precaução na exploração e aproveitamento sustentável e a proteção da biodiversidade e do patrimônio genético existente nas áreas marinhas sob jurisdição nacional e zona costeira adjacente. À medida que se elabore uma legislação e um regime específico para exploração da plataforma continental,

os princípios e a *soft law* da PNRM podem ganhar um corpo mais consistente e juridicamente vinculante, mais próximo a *hard law*.

3. Moldura jurídica

Os fundamentos para exploração dos recursos naturais da plataforma continental têm sua pedra angular na definição de que tais recursos são considerados como bens da União, conforme o artigo 20, V, da Constituição Federal. Como esse inciso não distingue entre recursos naturais do solo e subsolo, a soberania brasileira sobre os recursos naturais do subsolo se afirma, numa interpretação integrativa, no inciso IX do mesmo artigo 20, que inclui entre os bens da União “os recursos minerais, inclusive do subsolo”.

É importante ainda destacar, conforme constata More (2012, p. 65), que apesar de não mencionada no mesmo artigo 20 (como é o caso do mar territorial no inciso V), mas definida como atribuição do Congresso Nacional, com a sanção presidencial, pelo artigo 48, I, da Constituição Federal, o direito internacional reconhece a plataforma submarina como extensão natural do território continental, como se deste fizesse parte *ipso facto* e *ab initio* (INTERNATIONAL COURT..., 1969).

Como parte do território nacional, a hipótese legal permissiva da exploração do solo e subsolo da plataforma continental está prevista no artigo 176, §1º, da Constituição Federal, cuja exploração só pode ser efetuada

mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede ou administração

no país, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando estas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

A exploração, ainda, deve atender ao princípio constitucional que garante o direito ao meio ambiente equilibrado, contido no artigo 225 da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...] § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

IV exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[...]

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Apesar de não definir a extensão do termo “potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, note-se que o artigo 225 da Constituição Federal toma como presunção *iure et iure* que a exploração de recursos minerais é atividade degenerativa do meio ambiente, obrigando o explorador a recuperar

a área minerada e, antes disso, realizar o estudo de impacto ambiental, seja qual for o ambiente, terrestre ou marinho.

3.1. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

Os Estados Partes nesta Convenção, animados do desejo de solucionar, num espírito de compreensão e cooperação mútuas, todas as questões relativas ao direito do mar e conscientes do significado histórico desta Convenção como importante contribuição para a manutenção da paz, da justiça e do progresso de todos os povos do mundo [...] (ONU, 1982, Preâmbulo).

Além de uma convenção internacional, a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), assinada em 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, Jamaica, é também parte do arcabouço jurídico brasileiro, incorporada que foi ao nosso sistema jurídico, com hierarquia de lei ordinária, pelo Decreto nº 1.530, de 1995. A CNUDM é a terceira de uma série de conferências que trataram sobre Direito do Mar.

A CNUDM, em suas 17 partes, 320 artigos e oito anexos, cria regimes e conceitua os espaços marítimos, trata da questão da poluição marinha, de investigação científica sobre o mar e seus recursos, cria o Tribunal Internacional do Mar e direciona a solução de antigas questões sobre a extensão e os regimes de cada um dos espaços oceânicos, marítimos (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e alto-mar) e terrestres (plataforma continental e a Área).

O artigo 76 da CNUDM prevê, como já dito, a possibilidade de extensão dos limites da plataforma continental para além do limite de 200 milhas náuticas. Seguindo a redação da CNUDM ao conceituar plataforma continental, o artigo 11 da Lei nº 8.617, de 1993 (BRASIL, 1993), define os limites da plataforma continental brasileira da seguinte forma:

A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas 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. (BRASIL, 1993) (grifo nosso)

3.2. Delimitação do espaço oceânico brasileiro: a Lei nº 8.617, de 1993

A comparação da redação da CNUDM e da Lei nº 8.617, de 1993, acerca da conceituação do espaço oceânico brasileiro revela a compatibilidade de textos e, em diversas partes da lei, quase a transcrição literal do disposto na CNUDM pela lei nacional.

De acordo com o artigo 76 da CNUDM, a plataforma continental de um Estado costeiro compreende,

- i) o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental;

- ii) 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.

Percebe-se que a definição da plataforma continental decorre de dois conceitos. O primeiro é um conceito natural, no sentido de que a plataforma continental é um prolongamento natural de território terrestre; o segundo, um conceito jurídico, definido por questões políticas, prefixado independentemente de qualquer peculiaridade, segundo um regime jurídico próprio definido na CNUDM.

Em razão da existência do primeiro é que se permite a Estados costeiros o pleito de extensão de seu território marinho até o limite máximo de 350 milhas náuticas. Para assim proceder, o Estado deverá atender aos parâmetros estabelecidos na Convenção, isto é, deverá realizar e apresentar um estudo científico para demonstrar que o bordo exterior dessa margem continental (borda da plataforma) é a continuação natural do território do requerente.

3.3. Código de Minas (1967; 1996)

O Código de Minas, em sua primeira versão, de 1940 (Decreto nº 1.985), foi revogado pelo Decreto-Lei nº 227, de 1967, que, por sua vez, passou por 13 alterações até a versão em vigor, a mais importante delas feita pela Lei nº 9.314, de 1996.

Analisando as exposições de motivos do Decreto-Lei nº 227, de 1967, seu o preâmbulo e as alterações, percebe-se que havia (e continua havendo) preocupação com a evolução e a continuidade do desenvolvimento da ciência e da tecnologia associadas à

mineração. Disso não há dúvida. O que aqui se propõe refletir, contudo, é a necessidade de nova modificação para abranger de forma expressa a exploração dos recursos minerários da plataforma continental.

Em 1967, na redação original do Código de Mineração, havia preocupação com a pesquisa em leitos de rios navegáveis e fluviáveis, lagos e plataforma submarina, cujo uso somente seria autorizado sem prejuízo ou com ressalva dos interesses da navegação ou flutuação, ficando sujeito, portanto, às exigências que viessem a ser impostas nesse sentido pelas autoridades competentes. Rezava o inciso IV do artigo 22, revogado pela Lei nº 9.314, de 1996:

A pesquisa em leitos de rios navegáveis e fluviáveis, nos lagos e na plataforma submarina, somente será autorizada sem prejuízo ou com ressalva dos interesses da navegação ou flutuação, ficando sujeita, portanto, às exigências que forem impostas nesse sentido pelas autoridades competentes. (BRASIL, ANO DA LEI QUE INTITUIU O CÓDIGO) (grifo nosso)

Não se encontrou na literatura as razões de supressão do termo “plataforma submarina”.

Assim, na ausência de legislação específica, o Código de Minas deverá ser aplicado para atividades na plataforma continental, entendimento que coaduna com a interpretação integrativa dos artigos 20, V e IX, 48, I, e 176 da Constituição Federal, que formam uma consistente base legal para autorização e concessão para pesquisa e lavra de minérios no solo e subsolo da plataforma continental, embora não expressa.

Se assim considerarmos, o Código de Minas enumera os procedimentos para a autorização de pesquisa e posterior outorga da lavra nas minas/jazidas. Indica, em seu artigo 2º, os regimes de aproveitamento das substâncias minerais:

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia;

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM);

III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM);

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal. (BRASIL, ANO DA LEI QUE INTITUIU O CÓDIGO) (grifo nosso)

3.4. Resolução CONAMA nº 237, de 1997

A Resolução nº 237, de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) complementa a regulamentação da PNMA e supre a lacuna decorrente da exclusão do Código de Minas em relação à plataforma submarina ao deixar expresso em seu artigo 4º que as atividades no mar, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva serão licenciadas pelo IBAMA:

Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. (CONAMA, 1997)

O licenciamento ambiental é, talvez, o mais importante ato administrativo do Estado para autorizar a instalação e operação de qualquer atividade empresarial de significativo impacto ambiental. Sem um estudo que antevêja a solução e gestão de todos os impactos da atividade empreendedora, não haverá licença prévia, sequer de instalação ou de operação.

A clareza da Resolução nº 237, de 1997, e do artigo 4º da PNMA marca a interpretação de toda a legislação envolvendo as atividades minerárias oceânicas. Não são suficientes, contudo, para solucionar questões afetas ao Código de Minas e à Marinha do Brasil, órgãos que também atuam na autorização de tais atividades.

4. Plataforma continental brasileira: O REMPLAC

Com o objetivo de avaliar os recursos da plataforma continental, foi criado pela Resolução nº 4, de 1997, da CIRM o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC).

O projeto do REMPLAC foi dividido em áreas de exploração, conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1 – Estudos do REMPLAC

Concluídos	Em andamento
Estudo do Potencial energético dos depósitos de carvão na plataforma continental sul-brasileira (Bacia de Pelotas).	Levantamento do potencial diamantífero e aurífero da desembocadura dos rios Contas, Pardo e Jequitinhonha.
Evaporitos e enxofre da plataforma continental do estado do Espírito Santo (Bacia do Espírito Santo)	Prospecção de fosforitas do talude continental dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (Bacia de Pelotas e Santos).
Levantamento do potencial mineral de Sulfetos polimetálicos da região do Arquipélago São Pedro-São Paulo.	Cartas sedimentológicas da plataforma continental dos estados da Bahia, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte e do Ceará
Levantamento do potencial mineral de crostas cobaltíferas da plataforma continental brasileira.	Ouro e minerais pesados da região de Vivez/Carutapera (Pará).
Levantamento do potencial mineral de nódulos polimetálicos das bacias oceânicas adjacentes à plataforma continental brasileira.	
Levantamento do potencial aurífero da região Macapá-Calçoene, no estado do Amapá.	
Levantamento geológico e sísmico da plataforma continental interna dos estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná (Bacia de Pelotas e Santos), com ênfase nos depósitos econômicos de granulados (siliciclásticos, bioclásticos e minerais pesados)	
Pesquisa de minerais pesados da plataforma continental do estado do Espírito Santo.	
<i>Placers</i> de minerais pesados do litoral oriental do Maranhão (Barreirinhas/Parnaíba).	

Além dessa potencialidade apontada pelo REMPLAC, o estudo Cavalcanti (2011, p. 19-22) para o DNPM divide os recursos presentes em nosso território marítimo em duas espécies:

- i) Recursos minerais de aproveitamento imediato: granulados siliciclásticos, granulados carbonáticos, depósitos de pláceres (*placers*), fosforita, sais (evaporitos), enxofre e carvão.
- ii) Recursos minerais de aproveitamento futuro: hidratos de gás, nódulos polimetálicos, crostas ferromanganesíferas e sulfetos polimetálicos.

Apenas para exemplificar a potencialidade econômica de um destes recursos, os granulados bioclásticos ou carbonáticos marinhos ou simplesmente calcário marinho é utilizado como fertilizante, suplemento de ração animal, nutrição humana, farmacologia/cosmética, biotecnologia e, ainda, como filtros para tratamento de água e esgotos domésticos e industriais.

5. Atividades de pesquisa e lavra na plataforma continental brasileira

Os granulados bioclásticos ou carbonáticos vastamente encontrados em nossa plataforma vêm sendo explorados em vários países da Europa, há cerca de 50 anos. Segundo Cavalcanti (2007), pláceres marinhos, ricos em minerais de titânio (rutilo e ilmenita), têm sido, de há muito, minerados nas praias da África, da Ásia, da Austrália, das Américas do Norte e do Sul, incluindo o Brasil. E ouro é extraído das costas do Alasca e da Nova Zelândia. A maioria desses países pertence, segundo Cavalcanti, à *International Council for Exploration of the Sea* (ICES), uma organização intergovernamental com sede em Copenhague, Dinamarca².

2 A ICES tem como membros 20 países do Báltico e Mar do Norte: Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Finlândia, França, Groenlândia, Holanda, Irlanda, Letônia, Lituânia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, Rússia e Suécia. Chile e Peru são membros observadores da ICES.

Ainda segundo Cavalcanti (2011), até fevereiro de 2007, constavam do cadastro do DNPM 150 títulos em vigor para pesquisa mineral e lavra na plataforma continental dos estados da Bahia, do Espírito Santo, do Rio de Janeiro, do Maranhão e de Pernambuco, dos quais 32 eram requerimentos de pesquisa, 109 alvarás de pesquisa, 15 requerimentos de lavra e uma concessão de lavra. Desses títulos, 142 foram requeridos para granulados carbonáticos, sete para ilmenita e um para ouro. Os dados disponíveis para esta pesquisa não permitiram identificar a profundidade de localização dos minerais no mar, nem a técnica ou tecnologia empregada.

A análise, contudo, da Portaria DNPM nº 40, de 2000, que define o tamanho e os prazos de vigência máximos para as autorizações de pesquisa mineral no continente, permite algumas análises e conclusões.

O artigo 1º da referida Portaria relaciona o tamanho das áreas de pesquisa (em hectares) e os minerais ao prazo de autorização de pesquisa:

I - Dois mil hectares para: substâncias minerais metálicas, substâncias minerais fertilizantes, carvão, diamante, rochas betuminosas e pirobetuminosas, turfa e salgema, com prazos de pesquisa de 3 anos;

II - Cinquenta hectares para: areias, cascalhos e saibros para utilização imediata na construção civil, no preparo de agregados e argamassas; rochas e outras substâncias minerais, quando aparelhadas para paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões e afins; argilas usadas no fabrico de cerâmica vermelha; rochas, quando britadas para uso

mediato na construção civil e os calcários empregados como corretivo de solo na agricultura; águas minerais e águas potáveis de mesa; areia, quando adequada ao uso da indústria de transformação; feldspato; gemas (exceto diamante) e pedras decorativas, de coleção e para confecção de artesanato mineral; e mica; podendo estas substâncias ser aproveitadas pelo regime de licenciamento, ou de autorização ou de concessão, pelo prazo de dois anos;

III - Mil hectares para: rochas para revestimento e demais substâncias minerais, também com prazos de pesquisa de 3 anos. (DNPM, 2000)

Numa análise do geral para o específico, nota-se que os critérios, prazos e procedimentos legais não coadunam com a possibilidade do desenvolvimento necessário para o avanço das pesquisas e da tecnologia no mar: os minerais encontrados no mar não são os mesmos descritos no referido texto legal; o solo marinho, embora deva ser delimitado para fins de pesquisa, não pode ser loteado em hectares, como o solo continental; o meio ambiente marinho, diferentemente do terrestre, não tem condições uniformes de pesquisa e exploração, seja pela profundidade, seja por correntes e tantos outros fatores que acabam por tornar inaplicáveis os prazos de dois ou três anos previstos na legislação minerária vigente. Em resumo, a exploração em ambiente marinho não pode ser igualada às realizadas em terra firme.

6. Considerações finais - Reflexões: Das limitações legais a um regime jurídico para expansão de pesquisa e lavra na plataforma continental brasileira

Resumidamente, o conjunto de leis que tratam da exploração do solo e subsolo da plataforma continental tem como pedra angular a Constituição Federal, em especial os artigos 20, V e IX, 48, I, 176 e 225. Na legislação infraconstitucional, a lei de referência é o Código de Minas (Decreto nº 227, de 1967), que deve ser lida em conjunto com a PNRM (Decreto nº 5.377, de 2005), com a PNMA (Lei nº 6.938, de 1981) e com a Resolução 237, de 1997, do CONAMA, naquilo que se refere ao licenciamento ambiental.

A interpretação desse conjunto de leis, que não pode ser compreendido como um regime jurídico de normas sistematizadas, é relativamente simples, mas sua inteligência e aplicação têm se demonstrado problemática.

Para a administração pública, por exemplo, que se pauta pelo princípio constitucional da estrita legalidade, a literalidade e a clareza dos dispositivos legais é condição *sine qua non* para a gestão diuturna de autorizações e concessões. Não por isso as atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente são listadas taxativamente, uma orientação igualmente útil para quem requer uma autorização, concessão ou licenciamento. É parte da função de previsibilidade que o Direito deve prover. Um exemplo de prejuízo a essa literalidade e clareza que afeta as autorizações de lavra foi a supressão da referência à “plataforma submarina” que constava no item IV do art. 22 do Código de Minas, revogado pela Lei nº 9.314, de 1996.

O aumento nas demandas sobre o mar destacadas por Cavalcanti, associado aos avanços na exploração dos fundos marinhos na Área, sugere a necessidade de adequação do Código de Minas à nova realidade das atividades minerárias oceânicas. A partir de uma revisão do Código, poder-se-ia criar normas específicas com hierarquia de portaria, a fim de tratar as peculiaridades da mineração oceânica da mesma forma como são tratadas a lavra e pesquisa em solo continental.

Ao se criar um regime específico para a mineração oceânica, permitir-se-ão a sistematização das atividades de lavra e pesquisa, elegendo-se quais minerais são de interesse nacional, e a identificação e delimitação das áreas das jazidas, facilitando a fiscalização pelo Estado e a obtenção de licenças, inclusive as ambientais.

Enfim, o Brasil possui um significativo descompasso legislativo no tocante à exploração da plataforma continental. A demanda por autorizações e concessões sobre a plataforma continental ainda é quantitativamente pequena, como vimos, se comparada à demanda continental; qualitativamente, contudo, não deve ser desprezada. São recursos estratégicos para o Brasil. É o futuro da mineração³.

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). *Diário Oficial da União*. 24 fev. 2005.

3 Trabalho realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Edital nº 31/2013.

BRASIL. Portaria DNPM nº 40, de 10 de fevereiro de 2000. *Diário Oficial da União*. 11 fev. 2000.

BRASIL. Portaria CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*. 22 dez. 1997.

BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. *Diário Oficial da União*. 23 jun. 1995.

BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 5 jan. 1993.

BRASIL. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 20 jul. 1989.

BRASIL. Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989. Instituiu o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC). *Diário Oficial da União* 18 set. 1989.

BRASIL. Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). *Diário Oficial da União*. 28 fev. 1967.

BOBBITT, Philip C. *A Guerra e a paz na História Moderna*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede. *Plataforma continental: a última fronteira da mineração brasileira*. Brasília: DNPM, 2011.

CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede. Arcabouço legal nacional para pesquisa e lavra mineral no Mar Territorial, na Plataforma Continental e na Zona Econômica Exclusiva. In: 1. Política e governo – Brasil 2. Inovação tecnológica I. Centro de Gestão e Estudos estratégicos. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. *Resolução 04/97 – Programa de Avaliação dos Recursos Minerais da Plataforma Continental Jurídica Brasileira – REMPLAC*. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/remplac.htm>>. Acesso em: 27/7/2012.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *North Sea Continental Shelf case, 1969*. Íntegra disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=cs2&case=52&k=cc>>. Acesso em: 22/3/2011. No mesmo sentido:

INTERNATIONAL COUNCIL for the Exploration of the Sea- ICES. Disponível em: <www.ices.dk>. Acesso em 25/7/2012.

INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY – ISA. *Estudo Técnico nº 5*. (Parágrafo 2.2). Disponível em: <www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/TechStudy5.pdf>. Acesso em: 19/8/2011.

MARINHA DO BRASIL. *Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da plataforma continental jurídica brasileira*. Disponível em <<http://www.mar.mil.br/secirm/remplac.html>>

MARINHA DO BRASIL. *Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC)*. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/dhn/dhn/ass_leplac.html>. Acesso em: jun. 2011.

MORE, Rodrigo Fernandes. *Direito internacional do desarmamento: o Estado, a ONU e a Paz*. São Paulo: Lex, 2007.

MORE, Rodrigo Fernandes. Quando cangurus voarem: a declaração unilateral brasileira sobre direito de pesquisa além dos limites da plataforma continental – 2010. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 1, jan/jun 2012, p. 59-68.

PADFIELD, Peter. *Maritime Supremacy and the Opening of the Western Mind*. Naval Campaigns that shaped the modern world 1588-1782. London: Pimlico, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUZA, Kaiser Gonçalves de; MARTINS, Luiz Roberto Silva. *Ocorrência de recursos minerais na Plataforma Continental brasileira e áreas oceânicas adjacentes* (p. 137-90). In 1. Política e governo – Brasil 2. Inovação tecnológica I. Centro de Gestão e Estudos estratégicos. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007.

SOUZA, Kaiser Gonçalves de; MARTINS, Luiz Roberto Silva. *Recursos minerais marinhos além das jurisdições nacionais*. *Revista Brasileira de Geofísica*, São Paulo, v. 18, n. 3, 2000. Disponível em: <http://scielo.br>>. Acesso em: 20/8/2011.

STEINBERG, Philip E. *The Social Construction of the Ocean*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2001.



FUNDOS OCEÂNICOS

Vicente Marotta Rangel

1. Introdução

Atente-se liminarmente para o fato de que a expressão “fundos oceânicos” é autoexplicativa e tem assumido recentemente conotação mais precisa, com delineamentos definidos, como passaremos a explicar, no âmbito do chamado Direito do Mar. Quanto ao mar propriamente dito, é ele, como se sabe, cerca de duas vezes e meio mais vasto que os espaços terrestres e, desde tempos remotos, tem sido utilizado como meio de transporte e como reservatório de recursos biológicos e minerais. À medida que foi sendo frequentado, foi surgindo, a partir do século XIII, distinção entre mar territorial e alto-mar, ou seja, entre o mar próximo à cidade ou Estado e a estes pertencentes e as demais águas marítimas a cujo acesso teriam direito todas as entidades políticas autônomas então existentes. Por circunstâncias de ordem prática, tal distinção nem sempre subsistiu, pois, já no começo da Idade Moderna, Portugal e Espanha, por exemplo, entendiam não haver limites à expansão dos respectivos territórios marítimos, ao que se opôs, como se sabe, a Holanda, por intermédio da autoridade de

Grócio, a sustentar que, após o território marítimo de cada Estado, o mar subsequente deveria ser franqueado a todos os interessados. Quanto à largura do mar territorial, subsistiu por séculos o critério do alcance do canhão, critério esse substituído gradualmente pelos de 3 milhas a 200 milhas, até que se chegasse ao de 12 milhas, hoje vigente (Convenção de Montego Bay, artigo 3º), sem embargo da adoção de novos espaços marítimos como o da zona contígua e o da zona econômica exclusiva. Tal Convenção, assim como o Acordo de 18 de julho de 1944, que a derogou, integram, aliás, o pano de fundo normativo do presente trabalho.

Como se sabe, a plataforma continental e os fundos oceânicos integram a chamada crosta de nosso planeta, parte da qual é emersa, de sorte a abranger essa delgada camada de solo onde vivemos e onde se acomodam nossos sete bilhões de contemporâneos. Outra parte dessa crosta se encontra submersa por mares e oceanos, a qual, por seu turno, abrange duas áreas distintas; a plataforma continental, que é mais rasa, e constitui parte integrante de determinado Estado; e os fundos oceânicos, que não se inscrevem em nenhum Estado em particular e permanecem, em sua quase totalidade, ainda inacessíveis à exploração e eventual exploração. Ambas as áreas são obviamente de interesse do nosso País, ainda que a temática dos fundos oceânicos não pareça demandar, ao menos atualmente, relevância similar à da plataforma continental, mas que, com o decurso dos anos, estará a exigir atenção progressivamente indeclinável.

Dados atuais indicam que o litoral brasileiro se estende por 7.491 km. O país exerce soberania sobre certo número de ilhas, que incluem o Arquipélago de Fernando de Noronha, o Atol

das Rocas, Trindade, Martins Vaz e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo. Sob essas e outras perspectivas, o Brasil é conhecido como um dos maiores países do mundo em extensão. Não temos, por sinal, problemas de delimitação marítima, pois vigora, ao sul, a respeito, acordo com o Uruguai, desde 21 de julho de 1972, acordo esse que adotou o critério da perpendicular à direção geral da costa¹. Ao norte, tratado foi assinado a 30 de janeiro de 1981, com a França, acerca de fronteira marítima com a Guiana, que daquele país é juridicamente dependente. Dirimiu-se então controvérsia antiga, que fora suscitada pelo deslocamento do *thalweg* na foz do rio Oyapock².

2. Recursos minerais: relevo submarino

Como é notório, têm os mares historicamente realizado dupla função: a de meio de comunicação entre homens e povos e a de reservatório de recursos naturais, tanto vivos como não vivos. Esta segunda função estará a prevalecer no tema sobre o qual começamos a versar, pois os fundos oceânicos não constituem, por si sós, meio favorável de comunicação, enquanto se revelam aptos a abrigar bens inseridos na própria natureza.

Bem é de ver que, desde a Antiguidade, e a partir do litoral, recursos do território terrestre submerso foram sendo progressivamente conhecidos. Abrangiam, de início, corais, pérolas, algas, âmbar, turfa³.

1 O critério da direção perpendicular à direção geral da costa já fora adotado na delimitação de Grisbadarna referente à fronteira marítima entre Noruega e Suécia, na entrada do Mar Báltico, questão essa pioneira na temática em causa.

2 BARDONNET, Daniel. *Frontières terrestres et frontières maritimes. Annuaire Français de Droit International*, 1.969, p. 11-16.

3 Ao mencionar esses recursos, indagava Oliveira de Freitas, no final do século XIX, a razão pela qual deveria o Estado costeiro ser deles privado em favor de outros Estados. (FREITAS, Oliveira. *Elementos de Direito Marítimo*. Rio de Janeiro: Lombaerts & Cia., 1884, p. 70-71).

Gradualmente, o mero interesse econômico e comercial em explorá-los foi sendo acompanhado pelo científico, o que ensejou, no curso da história, a identificação de outros recursos nesse mesmo território.

Na origem da oceanografia, constam pesquisas realizadas pelo navio Endeavour, que, sob o comando capitão James Cook, zarpou de Plymouth, na Inglaterra, em 1768. Entre precursores, enumeram-se também Robert Bayle, que investigou relações entre temperatura, salinidade, pressão e profundidade do mar; o diplomata e cientista italiano Luigi Marsigli, compilador e redator da *Histoire Physique de la Mer*, o mais antigo livro dedicado integralmente aos oceanos; o matemático suíço Lenhard Euler, autor de livros sobre as relações entre atração lunar e o movimento das marés; e, enfim Benjamim Franklin, cuja atenção se voltou para geologia, marés, correntes marítimas e temperatura das águas e conexões eventualmente existentes entre os dados colhidos⁴. Tais pesquisas acabaram tendo consequência prática, pois ensejaram, por exemplo, a instalação, em 1851, de cabo submarino entre Dover, no Reino Unido, e Calais, na França. Sucedeu-lhe cabo transatlântico, inaugurado sete anos mais tarde, entre Inglaterra e Estados Unidos. Donde a assinatura em Paris, a 14 de março de 1884, por 26 Estados, inclusive pelo Brasil, da Convenção de Cabos Submarinos, ainda em vigor. Adotavam-se então fios de cobre, hoje gradativamente substituídos por fibra ótica, utilizada em cabo inaugurado em 1985, entre Tenerife e as Canárias⁵. Notória, por sinal, é a relevância da fibra ótica na revolução tecnológica atual,

4 STOW, Doris. *Encyclopedia of Oceans*. Oxford University Press, 2004, p. 14 e ss.

5 Pipelines. LAGONI, Rainer. *Encyclopedia of International Law*. Max Planck Institute, 1992.

a da computação e internet, propiciadora do mundo plano em que vivemos⁶. Aliás, em dezembro de 2001, anunciou-se acordo entre a Telebrás e a Angola Cables, com vista a instalar cabo submarino de 6 mil km de extensão, a operar entre Fortaleza e Luanda, a partir do semestre de 2014, de modo a reduzir em 80% o custo de saída da internet do Brasil e de outros países da América do Sul para Ásia e África⁷.

O conhecimento do relevo submarino se deveu muito à expedição ocorrida entre 1872 e 1876 do navio Challenger, com a qual se constatou, nos fundos oceânicos, a presença de determinadas bolotas, que, recolhidas aos navios, atraíram alguma curiosidade e que, com o decorrer dos anos, acabaram granjeando crescente interesse econômico e comercial. Trata-se dos chamados nódulos polimetálicos, providos de valiosos minerais, como ferro, zinco, manganês e cobalto. Podem excepcionalmente subsistir em águas menos profundas, mas em geral se concentram entre 3 km e 6 km de profundidade.

Acerca de recursos minerais no relevo submarino, em particular na plataforma continental, menção específica caberia aos petrolíferos. Como se sabe, o termo “petróleo” remonta à expressão “óleo de pedra” e evoca o fato de esse bem ter sido utilizado, desde 1815, em lâmpadas nas ruas de Praga. Por sinal, a indústria petrolífera teve início em meados do século XIX,

6 FRIEDMANN, Thomas. *The World is Flat: a brief history of the twenty-first century* (com tradução para o português). Rio de Janeiro: Edição Objetiva, 2005.

7 O VALOR, 11 de dezembro 2011, p. 83.

em 1858, na Pensilvânia, com produção de querosene e se ajustou vigorosamente à indústria de automóveis e aeronaves.

É notório que a exploração de petróleo não se restringiu à terra firme. Quatro anos antes de findar o século XIX, em águas litorâneas de Summerland, na Califórnia, o petróleo começou a ser explorado⁸. Que ele possa a sê-lo também nos fundos oceânicos é hipótese teoricamente admissível, embora hoje, na prática, de exequibilidade bastante remota.

Exequibilidade remota ocorreria também no propósito de exploração de outros minérios, localizados nos fundos oceânicos. Tal propósito possui atrativos que, entre outros igualmente relevantes, impulsionaram o processo contemporâneo de codificação do Direito do Mar, o qual malogrou em 1930, no âmbito da Sociedade das Nações, e em 1958 e em 1960, no contexto das Nações Unidas. Óbice maior, ocorrido nas duas últimas Conferências da Sociedade das Nações, consistiu na determinação do limite exterior da plataforma continental, além do qual subsistiria espaço submarino a ser ainda juridicamente definido. Até então, questões referentes ao solo e subsolo subsequentes à plataforma continental se equacionavam com base no regime do alto-mar que lhe fosse suprajacente.

Com o início da exploração econômica e estratégica da plataforma continental, formulou-se desde então, gradualmente, a tese de que ela deveria pertencer ao Estado a cujo território se vinculasse. É o que, a 12 de setembro de 1918, na cidade de São Paulo, sustentava, por exemplo, José León Suárez, jurista

8 "Our Seabed Frontier, Challenger and Choice, *Report of the Committee on Seabed, Utilization of Exclusive Zone*. Washington D.C.: National Academy Press, 1989, p. 20.

argentino, de modo a ratificar diretriz de nota diplomática do governo da Rússia, a 29 de setembro de 1916, pela qual esse governo declarava incorporadas no território do país as ilhas “que formavam a continuação setentrional da Sibéria”. Por outro lado, Ódon de Buén, em outubro de 1918, reafirmava, por seu turno, a tese de que a planície continental deveria integrar a nação a que o respectivo litoral pertencesse⁹.

3. Codificação internacional

Entendeu-se, desde então, gradualmente, que a temática do mar, e de sua exploração, não poderia ser examinada pelos Estados em perspectiva meramente individual ou regional. Donde a agenda da Conferência de Codificação de Genebra, patrocinada em 1930 pela Sociedade das Nações, Conferência, aliás, que malogrou. A temática do relevo submarino e dos recursos minerais nela permanecera, então, ignorada. Durante a Segunda Guerra Mundial, intensificou-se a procura e exploração de petróleo e demais recursos minerais estratégicos, inclusive no mar, de que resultaram, por exemplo, os acordos de 19 de abril de 1944 e de 26 de fevereiro de 1942 sobre jazidas petrolíferas do Golfo de Pária, celebrados entre a Venezuela e a Grã-Bretanha, esta última, então, a exercer jurisdição sobre a Ilha de Trinidad, nesse golfo situada. Decreto unilateral da Argentina de 1944 incorporara a seu território a respectiva plataforma continental, de sorte a preceder ato similar de maior ressonância, datado de 28 de setembro de 1945, subscrito pelo então presidente dos Estados

9 Vide meu curso na Academia de Direito Internacional da Haia : “Le plateau continental dans la Convention de 1982 sur le droit de la mer”, *Recueil des Cours*, tomo 194, 1985-V, p. 273-427.

Unidos, Harry Truman, segundo o qual o seu próprio país tinha “o direito exclusivo de explorar os recursos da respectiva plataforma continental além de seu mar territorial”. Ampliou-se, desde então, gradualmente, por via de normas similares, a jurisdição e controle de Estados litorâneos sobre as respectivas áreas próximas do mar e do relevo submarino, como os sufragados pelo nosso governo, que não tardou, após certa decepção na pesquisa de petróleo em terra firme, a encontrá-lo em território contíguo submerso.

Subsequentemente a isso, após o malogro das Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1958 e 1960, publicações acerca de recursos minerais eventual ou efetivamente existentes nos fundos oceânicos foram sendo editadas¹⁰, sobretudo nos Estados Unidos, com ampla repercussão no público em geral e em círculos diretamente interessados, entre os quais se calculava em cerca de 175 bilhões os nódulos polimetálicos existentes, dos quais 34 bilhões – avalia-se hoje – situam-se dentro da Zona Clarion-Clipperton, no centro-leste do Oceano Pacífico¹¹, para onde, aliás, tendem a convergir as atividades dos *pioneer investors*.

4. Comitê *ad hoc* (1969-73) e primeira Comissão da Conferência

Isso posto, no âmbito desse contexto, a temática do regime dos fundos oceânicos foi introduzida formalmente perante a Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de agosto de 1967. Nesse dia, nota verbal da delegação de Malta, representada por

10 *Verbi gratia*, MERO J. L. *The Mineral Resources of the Seas*, *Oceanography*, Series I, Amsterdam: Elsevier, 1965).

11 CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede. *Plataforma Continental, a última fronteira da mineração brasileira*. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 2011, p. 47.

seu embaixador Arvid Pardo, solicitara a inclusão na Ordem do Dia da 22ª Sessão da Assembleia Geral do seguinte item suplementar: “Declaração e tratado concernente à destinação do leito do mar (*seabed*) e do fundo oceânico (*ocean floor*) exclusivamente para propósitos de paz, de modo a enfocar os mares além dos limites da atual jurisdição nacional, e o uso dos recursos no interesse da humanidade”. Tal proposta alcançara então ampla ressonância, acolhida que fora por unanimidade no contexto da Resolução nº 2.340 (XXII), de 18 de dezembro de 1967, da Assembleia Geral das Nações Unidas. Entretanto, não era completamente inédita, uma vez que, com data de 27 de fevereiro do mesmo ano, o tratado sobre Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração do Uso do Espaço Exterior já consignara a expressão “interesse comum da humanidade”. Sem embargo, esse tratado não ia ao ponto de conferir à humanidade a titularidade de direitos sobre o espaço exterior.

Em relação aos procedimentos vinculados à proposta maltesa, a Assembleia Geral maltesa instituiu ainda em 1967, Comitê *ad hoc* para estudá-la e dar-lhe sequência. Integrado por 35 membros, esse Comitê teve a sua composição majorada para 41 membros no ano seguinte e contribuiu decisivamente para a elaboração tanto da Resolução nº 2.574 (XXV), sobre moratória dos fundos oceânicos, como da Declaração de Princípios que regem o Leito do Mar e os Fundos Oceânicos, e respectivos subsolos, além dos limites da jurisdição nacional. Segundo essa Declaração, aprovada sem objeções, apenas com 14 abstenções, foi ratificado o princípio de que “nenhum Estado pode pretender ou exercer soberania de direitos soberanos sobre áreas submarinas e respectivos recursos

além da jurisdição nacional”. Efeito subsequente da proposta Arvid Pardo, ainda que indireto, foi igualmente tratado de 1971 sobre proibição de colocação de armas nucleares e outras armas de destruição massiva no leito do mar e nos fundos marinhos, assim como no respectivo subsolo.

Ampliado para 91 membros, o Comitê recebeu a incumbência de preparar a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a qual se reuniu em 1973, pela primeira vez, em Nova Iorque e, subsequentemente, por mais dez sessões, em Caracas, Genebra e Nova Iorque. Até a sexta sessão inclusive, elas ocorriam uma vez a cada ano. A partir da sétima sessão inclusive, elas passaram a ter lugar em dois períodos. Excepcionalmente, a 13ª sessão, ou seja, a última da série, ocorreu em Nova Iorque, de 22 a 24 de setembro de 1992. A sessão formal se deu em Montego Bay, de 6 a 10 de dezembro do mesmo ano.

5. A Terceira Conferência e sua primeira Comissão (1974 - 1982)

A Terceira Conferência abrangeu três Comissões Principais, tendo a Primeira delas se incumbido da elaboração de normas sobre o “regime internacional do leito do mar e do oceano além da jurisdição nacional”. No âmbito dessa competência, a Comissão foi compelida a examinar tópicos específicos, tais como natureza e características do regime dos fundos oceânicos; estrutura, funções e poderes da Autoridade; implicações econômicas; participação equitativa dos benefícios, tendo em conta interesses e necessidades especiais dos países em desenvolvimento; definição e limites da Área; e utilização desta para finalidades pacíficas. A Comissão

se norteou, para tanto, pelas normas básicas sufragadas pelo Comitê *ad hoc* que fora instituído, como vimos, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Assim é que de início a comissão tomou em consideração textos alternativos elaborados por esse Comitê e pelo relatório da Secretaria-Geral das Nações Unidas acerca da “Implicação Econômica do desenvolvimento da Exploração dos Minérios do Leito do Mar na área internacional” (A/CONF. 62/65, 1974). No decurso das diversas etapas da Comissão, delinearam-se, como sucedera anteriormente, teses antagônicas entre Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento.

Tais debates se refletiram paulatinamente no âmbito do Plenário da Conferência, a qual se reuniu pela primeira vez em Caracas e, subsequentemente, em sessões ocorridas em Genebra e Nova Iorque. Até a sexta sessão da Conferência inclusive, houve reuniões uma vez a cada ano e, subsequentemente, em dois períodos. Assinale-se que, no decorrer da sexta sessão, foi estabelecido o texto oficioso de negociação, o que ensejou à sessão subsequente identificar sete questões controvertidas, assim como instituir correspondentes grupos de negociação, entre os quais, os obviamente relativos à temática da Comissão Primeira da Conferência. Coube à nona sessão da Conferência examinar as questões das cláusulas finais da Convenção, assim como o tópico sobre a instituição de uma Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar. Foi na décima primeira sessão da Conferência que projeto de resolução foi apresentado sobre a questão do tratamento a ser deferido aos investimentos preparatórios

(A/CONF. 62/C1/L.30, anexo II). Esta sessão foi, aliás, a última da Conferência, e nela o projeto em questão foi aprovado.

Com o término das negociações formais, foi o projeto de Convenção submetido à votação a 30 de abril de 1982, por proposta dos Estados Unidos, dissidente da maioria. O projeto foi aprovado por 130 votos a 4, com 17 abstenções. Votos contrários que acompanharam aquele país foram de Israel, Turquia e Venezuela. Nesse mesmo dia, a Conferência aprovou quatro resoluções, entre as quais uma que se reportou à instituição da Comissão Preparatória da Autoridade dos Fundos Marinhos e outra que se referia a investimentos prévios nas atividades sobre nódulos polimetálicos.

A reunião formal de encerramento da Conferência ocorreu, como se sabe, em Montego Bay, na Jamaica. A Ata Final da Conferência foi assinada por 144 entidades, autorizadas a se tornar parte da Convenção, nos termos do artigo 305 desta. A Convenção ficou aberta à assinatura de 10 de dezembro de 1982 a 9 de dezembro de 1984, no Ministério das Relações Exteriores da Jamaica, e de 10 de julho de 1983 a 9 de dezembro de 1984 na sede das Nações Unidas.

Ao seu término, a Conferência aprovava: *i*) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; *ii*) quatro Resoluções, das quais as duas primeiras se inserem no âmbito da temática que estamos a considerar, a saber: *ii.1*) A Resolução I, que deu origem à Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar; *ii.2*) A Resolução II, nos termos da qual a Comissão Preparatória ficou incumbida de administrar o regime provisório dos investidores

pioneiros; *ii.3*) A Resolução III, concernente a direitos de territórios não autônomos; e *ii.4*) A Resolução IV, acerca de direitos de movimentos de libertação nacional, participantes da Conferência, a assinarem a Ata Final.

6. Resolução I: Comissão Preparatória

A Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Oceânicos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar foi estabelecida formalmente, como se disse, pela Resolução I, anexada à Ata Final da Terceira Conferência (UNCLOS III). O mandato dessa Comissão consistiu *inter alia* em elaborar projetos de normas, regulamentos e procedimentos necessários para permitir à Autoridade iniciar as suas funções, assim como formular recomendações para ensejar o início das atividades da Empresa. Também, sob a égide da mesma Resolução, a Comissão Preparatória ficou investida do poder de administrar o regime provisório dos investimentos pioneiros.

Perdurou a Comissão até 1994, quando concluiu seu mandato mediante relatório encaminhado à primeira reunião da Autoridade Internacional dos Fundos Oceânicos. A Comissão abrangeu quatro Comitês específicos: o de número 1, destinado a promover estudos e formular recomendações acerca do impacto eventual da exploração do fundo oceânico sobre os produtores terrestres, sobretudo os pertencentes a países em desenvolvimento; o de número 2, incumbido de estudar a viabilidade econômica da exploração dos fundos oceânicos; o de número 3, encarregado de elaborar projetos de regras e procedimentos adequados ao início das atividades da Autoridade; e, finalmente, o de número 4,

investido da missão de elaborar projetos e propostas com vistas à instalação e funcionamento do Tribunal Internacional do Direito do Mar.

7. Resolução II: Investimentos Pioneiros

Como se sabe, a temática desses investimentos fora suscitada no âmbito da Conferência, em cuja etapa final fora debatida a questão da conveniência de se estabelecer um sistema de proteção de investimentos que, de um lado, pudesse preservá-los e, de outro, respeitasse as normas básicas do projeto da Convenção. Entre os Estados desenvolvidos que já possuíam regras sobre esses investimentos, cogitara-se de se elaborarem normas comuns a respeito, no que se opunha o Grupo dos 77, temeroso de que o sistema da Convenção em elaboração fosse vulnerado. Donde ter surgido o projeto da Resolução II, em que se passou a admitir a existência de investidor pioneiro que, de início, deveria ser como tal registrado. Admitiu-se, a seguir, que esse investidor submeteria projeto de pesquisa a ser aprovado pela Autoridade. Então, haveria pela Autoridade indicação do local a ser objeto da pesquisa. Negociações se prolongaram em 1982, na etapa final da Conferência, a qual decidira finalmente acolher a categoria dos investimentos pioneiros, os quais foram distribuídos em três categorias: *i*) França, Índia, Japão e URSS, ou empresas de nacionalidade desses Estados, desde que tais empresas houvessem investido, antes de 10 de janeiro de 1983, o equivalente a US\$ 30 milhões; *ii*) Quatro entidades cujos componentes tivessem a nacionalidade de Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Itália, Japão, Holanda, República Federal da Alemanha, Reino Unido, contanto

que observassem condições estipuladas na Resolução; *iii*) Estados em desenvolvimento, desde que dessem também atendimento a condições estipuladas na mesma Resolução. Teve essa Resolução, como se sabe, reflexo na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a qual assim estipula: “A Autoridade e seus órgãos devem atuar de conformidade com a Resolução II da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”.

Cabe notar que, desde 1982, legislações nacionais acerca de mineração dos fundos oceânicos têm sido promulgadas. Pioneiros nesse sentido são os Estados Unidos, que, em 1980, promulgaram o *Deep Seabed Hard Mineral Resources Act*, ao qual se seguiram atos similares do Reino Unido e da França (1981), do Japão (1982), da Itália (1994), da Federação Russa (1995), da Alemanha (1995) e da República Tcheca (2000).

8. A Convenção e o Acordo de Implementação

Sobre a temática dos fundos oceânicos, importa aclarar serem eles atualmente regidos, sobre o prisma normativo e institucional, tanto pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar como pelo Acordo de Implementação da Parte X dessa Convenção.

A Convenção abrange, além de Preâmbulo, 320 artigos, inseridos em nove Anexos e 17 Partes, das quais a que nos interessa de início em relação à temática aqui tratada é a Parte XI, intitulada “A Área”, ou seja, a Área e seus recursos, ambos a se qualificarem como “patrimônio comum da humanidade” (artigo 136). “Recursos” significa todos os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos *in situ* na Área, no leito do mar ou no seu subsolo, incluindo os nódulos polimetálicos. Os recursos, uma vez extraídos

da Área, são denominados “minerais” (artigo 133). Acrescenta o artigo 137, §10, que “Nenhum Estado pode reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania sobre qualquer parte da Área ou seus recursos; nenhum Estado ou pessoa física ou jurídica pode apropriar-se de qualquer parte ou Área ou seus recursos”. A esse parágrafo, adita-se o § 2º, pelo qual “Todos os direitos sobre recursos da Área pertencem à humanidade em geral”, em cujo nome atuará a “Autoridade”, ou seja, instituição gerada pela Convenção de Montego Bay, “por intermédio da qual os Estados-Partes da Convenção organizam e controlam as atividades na Área, particularmente com vista à gestão dos recursos nela existentes” (artigos 156 e 157).

A Convenção entrou em vigor 12 meses depois da data de depósito do 60º instrumento de ratificação ou adesão. Ficou aberta à assinatura até 9 de dezembro de 1984, no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Jamaica, e, alternativamente, a partir de 10 de julho de 1983 até 9 de dezembro de 1984, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. Tais condições de vigência não tardaram a ser alcançadas. A Convenção passou a vigorar a 16 de novembro de 1994. Subsistia, porém, forte oposição de Estados industrializados em relação a normas da Parte XI e respectivos Anexos. Donde o Secretário-Geral das Nações Unidas, Javier Pérez de Cuellar, como se sabe, ter tomado iniciativa de promover consultas informais, tendo em conta a necessidade e conveniência de que as normas sobre a problemática marítima alcançassem apoio universal. Tais consultas acabaram por frutificar e dar origem ao Acordo relativo à Implementação da Parte XI da Convenção, adotado

pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 28 de julho de 1994, nos termos da Resolução 48/263, segundo a qual os signatários do Acordo afirmam que o mesmo “será interpretado e aplicado juntamente com a Parte XI (da Convenção) como sendo um único instrumento” (§4º) e exorta todos os Estados a concordar com a aplicação do Acordo, ainda que provisória, a partir de 16 de novembro de 1994.

O Acordo de 1994 resultou da conciliação de interesses discrepantes em torno da exploração de recursos da Área: de um lado, Estados industrializados, aptos a se beneficiar unilateralmente desses recursos, tendo em vista conhecimentos tecnológicos adquiridos e a adquirir e a utilização de capital disponível; de outro lado, Estados em desenvolvimento, a pleitear participação e controle dos recursos e dos benefícios deles resultantes. Há que aditar interesses de Estados que seriam prejudicados pela exploração de recursos minerais, de que efetiva ou potencialmente dispõem. Foi o propósito de conciliar interesses discrepantes que motivou a renegociação do tratado assinado em 1982. A concordância dos países em desenvolvimento acabou por levar em conta a conveniência da universalização da Convenção, a diminuição dos ônus financeiros sobre eles incidentes e a incorporação de regras positivas como as que restringem despesas gerais da Autoridade Internacional dos Fundos Oceânicos. Em verdade, a entrada em vigor do Acordo acarretou consequências relevantes não apenas no âmbito normativo, senão também no institucional, como se dirá no item subsequente.

9. A Autoridade Internacional dos Fundos Oceânicos

Para fins de governo e administração da Área, a Convenção de Montego Bay deu origem à Autoridade Internacional dos Fundos Oceânicos, uma das três instituições básicas geradas pela Convenção. A Autoridade subsiste, pois, paralelamente em à Comissão de Limites da Plataforma Continental e o Tribunal Internacional do Direito do Mar e em consonância com eles. Sediada na Jamaica, a Autoridade é integrada por todos os Estados-Partes da Convenção, de acordo com o respectivo Acordo de Implementação (artigo 15 da Convenção e §§ 12 e 13 do Anexo do mesmo Acordo).

A Autoridade é, pois, a organização por intermédio da qual os Estados-Partes regem e controlam as atividades na Área e gere e supervisiona os recursos dela extraídos. (artigo 157 da Convenção). Quanto aos órgãos da Autoridade, a Convenção previu três: Assembleia, Conselho e Secretariado, aos quais se adicionava a Empresa (Convenção, artigo 158, § 10). Modificações relevantes foram introduzidas, todavia, pelo Anexo do Acordo (seção 1, §§ 2º a 5º), de tal modo que a Empresa passou a ter competência bastante reduzida, enquanto se instituíram paralelamente a Comissão Jurídica e Técnica e o Comitê de Finanças da Autoridade.

Tais modificações foram amplas e profundas. Vamos focalizá-las de passagem, restringindo-nos, *brevitatis causa*, por ora, àquelas concernentes às três primeiras Seções da Parte XI da Convenção. Assim é que emenda aditiva alcançou o artigo 144, acerca de transferência de tecnologia, de modo a aditar obrigações gerais a respeito, que alcançam Estados-Partes em princípio

(§ 10, (c)) e, em particular, Estados em desenvolvimento e a Empresa da Autoridade (§ 10, (a) e (b)).

Norma alcançada pelo Acordo foi também a do artigo 151, cujos §§ de 1 a 7 inclusive, bem como o § 9º, foram revogados. Derrogações também incidiram sobre o § 30 do artigo 153 da Parte XI, acerca do sistema de exploração e exploração da Área. Foi mantido, porém, o artigo 154 da mesma Parte, acerca da revisão periódica da Convenção.

Quanto ao artigo 155, subsistem apenas os respectivos §§ 2º e 5º. Modificações sensíveis, porém, projetam-se em artigos supervenientes, consideradas a adequação da Parte XI da Convenção a inovações implícitas ou explícitas oriundas do Acordo de Implementação. Desse modo, o artigo 161 da Convenção, acerca da composição, procedimento e votação no Conselho da Autoridade, foi bastante modificado, embora a composição desse órgão continue a dar-se com 36 membros. Todavia, os critérios para essa composição não permanecem os mesmos. Foram bastante reformulados. Extintas foram as disposições do § 8º (b) e (c) do artigo 161, assim como as do artigo 165, § 2º (n), da Convenção. Inovação do Acordo se refere a uma seção, que o integra, mercê da qual foi instituído o chamado Comitê de Finanças da Autoridade, integrado por 15 membros, eleitos pela Assembleia mediante critérios de distribuição geográfica equitativa e representação de interesses específicos.

Quanto ao Secretariado da Autoridade, o Acordo de Implementação da Parte XI não trouxe modificações. O mesmo não ocorre, todavia, com relação à Empresa (Convenção, Parte XI, Seção 4, Subseção E), a começar pelo fato de que, enquanto ela

esteja sem operar, será substituída pelo Secretariado da Autoridade (Acordo de Implementação, Anexo, Seção 2).

10. Delimitação da Área

Não há na Convenção norma específica sobre essa delimitação, a qual, todavia, resulta indiretamente da competência outorgada para tanto à Comissão de Limites da Plataforma Continental, mencionada no artigo 76, § 80, da Convenção de Montego Bay e estabelecida para tanto de conformidade com o respectivo Anexo II, “com base numa representação geográfica equitativa”. Consoante o citado parágrafo, “informação sobre os limites da plataforma continental, além das duzentas milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, devem ser submetidas” a essa Comissão, sendo certo que os limites da plataforma continental – nos termos do mesmo parágrafo – “serão definitivos e obrigatórios”. Para tanto, cabe ao Estado costeiro “depositar junto do Secretário-Geral das Nações Unidas mapas e informações pertinentes, incluindo dados geodésicos, que descrevam permanentemente os limites exteriores da sua plataforma continental” (artigo 78, § 90).

Os limites exteriores da plataforma continental dos Estados se convertem, pois, nos limites interiores da Área dos Fundos Oceânicos.

11. Recursos minerais da Área

Cabe lembrar que os recursos tutelados pela Convenção e pelo Acordo de Implementação são os minerais, os quais, em princípio, decorrem da erosão de rochas de territórios terrestres

circunvizinhos¹². Podem abranger metais pesados (zinco, estanho, fosfato, entre outros) e se diluem nas águas do mar. Compreende-se, pois, a surpresa da expedição científica do Challenger, acima referida, ao deparar, na década de 1870, com a existência de nódulos polimetálicos nos fundos oceânicos.

A expressão “recursos minerais” abrange dois termos distintos, cada qual com conotação própria. Segundo o artigo 133 da Convenção, letra “a”, “recursos” significa todos os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos *in situ*, na Área, no leito do mar ou no seu subsolo, incluindo os “polimetálicos”. Quando extraídos da Área, tais recursos passam a ser denominados de “minerais”. Tanto a Área como seus “recursos” são patrimônio comum da humanidade.

Em regra, estão os nódulos polimetálicos inseridos nos fundos oceânicos “em profundidade de lâmina d’água entre 4.500 e 5.000 metros”, embora sejam em alguns lugares “mais abundantes e mais ricos em conteúdo metálico, especialmente nas fraturas da Zona Clarion-Clipperton (CCZ), no centro-leste do Oceano Pacífico, em águas internacionais a sudeste do Hawai; na Bacia Indiana Central (BIC), no Oceano Índico, e na Bacia do Peru, no Pacífico sudeste”¹³. Em determinada zona do Pacífico, informa Tulio Treves¹⁴, há 1,3%

12 Vide RONA, Peter. New discoveries in the oceans, *Proceedings of the Twentieth Anniversary, Commemoration of the Opening for Signature of the United Convention in the Law of the Sea*. Copyright United Nation, 2003, p. 224.

13 ANTRIM Lance N.; SEBENIUS, James K. Incentives for Ocean Mining under the Convention. In: OXMAN, Bernard et al. (Eds.) *The Law of the Sea, U.S. Policy Dilemma*. San Francisco: ICS Press, 1983, p. 74-83. Robert A. Goldwin, Common Sense vs. Common Heritage”, *Ibidem*, p. 72 e ss. Vide também ANTRIM, Catlyn L. Mineral Resources of Stateless Space: Lessons of the Deep Seabed. *Journal of International Affairs*, Fall Winter 2005, v. 59, n.1, p. 584.

14 TREVES, Tulio. Les fonds de mer au-delà de la juridiction nationale. In: DUPUY, René-Jean. *Manuel sur les Organisations Internationales*. 1998, p. 584.

de manganês e 0,22% de cobalto. Todavia, nada impede que esses metais também se localizem eventualmente na plataforma continental de Estados, como tem ocorrido na brasileira, “no platô de Pernambuco, a uma profundidade entre 1.750 e 2.000 metros, com recuperação de 150 kg”¹⁵.

Entre os minérios da Área, incluem-se os sulfetos polimetálicos, identificados a partir de 1960, cuja exploração ainda se encontra em fase inicial. Testemunham eles a procedência da teoria das placas tectônicas, a de que as bacias oceânicas têm características dinâmicas, assentadas em rochas vulcânicas fragmentadas, por onde irrompem partículas de minérios subjacentes, entre os quais sulfetos polimetálicos, abrangentes de ferro, zinco, prata, ouro e outros metais em proporções variáveis¹⁶. Localizam-se em geral entre 1.500 e 3.500 metros de profundidade. “São depósitos de lama essencialmente metálicos formados a partir de uma salmoura densa e quente”. A alta concentração de metais preciosos e de base neles existentes tem atraído investimentos, os quais se localizam hoje preponderantemente ao largo “de Papua-Nova Guiné, Ilhas Salomão e Tonga, Nova Zelândia, Estados Federados de Micronésia e Vanuatu”¹⁷.

Cabe notar que, desde 1979, nova modalidade de recursos minerais tem sido localizada nos fundos oceânicos. Trata-se de crostas polimetálicas (*polymetallic nodules*), originadas das chamadas chaminés ou fumadores negros (*black smokers*), crostas que contêm *inter alia* chumbo, ouro, prata, zinco. Tais chaminés

15 CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede, *op. cit.*, p. 47-48.

16 RONA, Peter, *op. cit.*, p. 225.

17 CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede, *op. cit.*, p. 49-50.

resultam de elevada pressão oriunda de fundos oceânicos e ocorrem com certa frequência nas bases de margem continental. Elas tendem, como assinala Peter Rona, a justificar a teoria das placas tectônicas e a assinalar que as bacias oceânicas não são simples recipientes de material desagregado do território terrestre: elas são também fontes ativas de mineralização, abrangendo manganês, terras raras, zircônio, níquel, platina, cobre, telúrio. Encontram-se “ao longo de todo o Oceano Pacífico, desde as ilhas Aleutas, no norte, até a cordilheira circum – bacias oceânicas não são simples recipientes de material desagregado do território terrestre, mas são também fontes ativas de mineralização”¹⁸.

Crostras ferromagnesíferas têm sido igualmente identificadas desde 1981, as quais contêm alto teor de ferro, manganês, terras raras, zircônio, níquel, platina, cobre, telúrio. Encontram-se

ao longo de todo o Oceano Pacífico, desde as ilhas Aleutas, no norte, até a cordilheira circum-Antártica, no sul. Podem conter igualmente elevados teores de cobalto, de ordem de 1%, motivo pelo qual são igualmente denominadas de crosta cobaltíferas e, como tal, foram identificadas na Elevação do Rio Grande, no Atlântico Sul, entre as latitudes 340 e 280 Sul e as longitudes 280 e 40¹⁹.

12. Parecer Consultivo recente

Questões jurídicas, nos termos da Convenção, referentes a controvérsias no âmbito dos fundos marinhos, são susceptíveis

18 RONA Peter, *op. cit.*, p. 226.

19 CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede, *ibidem*.

de ser dirimidas pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar, por intermédio de Câmara específica. No rol de competências do Tribunal, dispõe o artigo 191 da Convenção que a Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos emitirá, a pedido da Assembleia ou do Conselho da Autoridade, “pareceres consultivos sobre questões jurídicas que se suscitem no âmbito das suas atividades”. Segundo o mesmo artigo, esses pareceres “serão emitidos em caráter de urgência”.

Tal competência consultiva foi recentemente exercida por essa Câmara, por solicitação do Conselho da Autoridade Internacional dos Fundos Oceânicos, solicitação essa originada de pedidos de dois Estados em desenvolvimento (a República de Nauru e o Reino de Tonga). Ambos pleitearam aprovação de plano relativo à exploração de fundos oceânicos em áreas reservadas às atividades conduzidas pela Autoridade por intermédio da Empresa ou em associação com Estados em desenvolvimento, consoante o artigo 8º do Anexo III da Convenção.

Nauru se circunscreve a uma ilha com cerca de 21 km² de superfície e população inferior a 10 mil habitantes. Tonga é um Estado arquipelágico com aproximadamente 747 km² de área, população de cerca de 100 mil habitantes. Ambos os Estados tinham contratado empresas comerciais com o propósito de exploração e exploração de fundos oceânicos, respectivamente, a saber, Nauru Ocean Resources Inc. e Tonga Off-Shore Ltda. Três questões foram pelo Conselho da Autoridade endereçadas à Câmara de Controvérsias dos Fundos Oceânicos. A primeira delas tinha a

seguinte formulação: “Quais são as responsabilidades e obrigações dos Estados-Partes da Convenção a respeito do patrocínio de atividades na Área em consonância com a Convenção, em particular com a Parte XI, e com o acordo de 1994, relativo à Implementação da Parte XI da Convenção de 10 de dezembro de 1982?”.

No tocante às três questões, a Câmara começou por examinar a sua própria competência e entendeu possuí-la satisfatoriamente. Ainda, a título preliminar, concluiu que as questões formuladas tinham caráter jurídico e que o Conselho tinha competência para formulá-las.

Quanto à primeira das questões, a Câmara examinou a temática do patrocínio pelos Estados das atividades exercidas na Área dos Fundos Oceânicos, responsabilidades e deveres desses Estados, inclusive sob o prisma ecológico.

Esteve a segunda questão conectada ao problema da responsabilidade do Estado na hipótese de procedimento culposo da entidade por ele patrocinada. A Câmara analisou para tanto o § 20 do artigo 139 e o artigo 4º do Anexo III da Convenção; o elo de causalidade entre a culpa e o dano; a exoneração de responsabilidade; o montante e a forma de reparação do dano; e a análise dos artigos da Convenção a respeito.

A terceira questão, enfim, se reportou a medidas necessárias e apropriadas que o Estado patrocinador deve adotar para liberar-se da responsabilidade que lhe incumbe na aplicação do artigo 139 e do Anexo III da Convenção, assim como do Acordo de 1994.

A análise detida dessas questões conduziu à elaboração de parecer datado de 10 de fevereiro de 2011, que tem alcançado referências positivas²⁰. O parecer está a refletir a conjuntura normativa apta a reger hoje a complexa problemática dos fundos oceânicos, objeto da presente exposição.

20 Vide FREESTONE, David. *The American Journal of International Law*, 2011, p. 755-760; FRENCH, D. *The American Journal of Marine and Coastal Law*, 2011, p. 26 e 525-568; HARRISON, James. *Journal of Environmental Law*, 2010-2011, p. 517-532.

TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR E SUA CONTRIBUIÇÃO JURISPRUDENCIAL

Wagner Menezes

1. Introdução

No dia 10 de dezembro de 2012, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, também chamada de Convenção de Montego Bay, completou 30 anos de sua assinatura, tendo entrado em vigor internacionalmente a 16 de novembro de 1994, documento que trouxe uma dimensão universal para tratar das questões relativas ao tema, por meio da cooperação internacional, sob o marco da juridicidade e tipificação de regras voltada para os princípios da justiça e igualdade de direitos entre os Estados.

A negociação e produção do texto normativo marcaram um processo de codificação de tema intrinsecamente ligado à dimensão antropológica do direito internacional e da sociedade internacional, mas que se realizou civilizacionalmente no estabelecimento de uma ordem jurídica voltada para pacificação da utilização dos mares e oceanos e para a utilização eficiente dos seus recursos e preservação de todo o meio marinho como um patrimônio comum

da humanidade, estabelecendo direitos e obrigações à sociedade internacional.

Concretamente tal documento propiciou a consolidação do desenvolvimento progressivo do Direito do Mar e teve grande relevância à medida que criou um microssistema comum para a sociedade internacional na utilização conjunta de um espaço de uso coletivo fundamental para as comunicações entre os povos e de estratégica importância para sobrevivência econômica de muitos povos.

Um dos pontos fundamentais decorrente desse processo de institucionalização do Direito do Mar foi a prescrição e a sistematização de mecanismos para solução de controvérsias para interpretação ou aplicação da Convenção, especialmente por meio de mecanismos pacíficos diplomáticos, políticos ou jurídicos, conforme previsto principiologicamente na Carta das Nações Unidas, que estão na base do direito internacional, mas que foram objetivamente sistematizados no arcabouço jurídico de Montego Bay, voltado ao disciplinamento das relações entre os Estados.

Nesse sentido, a previsão de procedimento compulsório para submissão de controvérsias não resolvidas por mecanismos diplomáticos ou políticos, alternativamente para o Tribunal Internacional do Direito do Mar, a Corte Internacional de Justiça ou o tribunal arbitral determinado, jurisdicionizou o texto normativo, buscando com isso dar segurança e maior efetividade aos dispositivos da Convenção.

A criação do Tribunal Internacional do Direito do Mar foi resultado do movimento mundial para disciplinar a delimitação e

a utilização de um patrimônio comum da humanidade economicamente relevante e, além disso, espaço de disputas e de potenciais conflitos entre os povos, e espaço biodiverso de fundamental importância para a própria manutenção da espécie humana.

A Convenção institucionalizou e legitimou o Tribunal, como uma instituição especializada com jurisdição universal sobre qualquer controvérsia relativa à interpretação dos textos normativos disciplinados pela Convenção, garantindo acesso a todos os Estados-Partes, tendo sido instalado em sessão solene, no dia 18 de outubro de 1996, na cidade de Hamburgo, na Alemanha.

Nestes mais de 15 anos de existência, o Tribunal Internacional, como instrumento do sistema de direito internacional do Mar, foi acionado e testado pelos Estados, tendo produzido entendimentos jurisprudenciais sobre a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Por isso, agora, ao se celebrar o aniversário da Convenção é, oportuno analisar contextualmente o funcionamento do Tribunal, a jurisprudência produzida e sua contribuição para a efetivação do sistema estabelecido a partir de *Montego Bay*.

No contexto do processo de legitimação e jurisdicionalização do direito internacional contemporâneo, que se dá pela consolidação de novos ramos e temas que induzem à redefinição do papel de suas fontes e mecanismos instrumentais, levando expansão teórica, o presente artigo objetiva analisar a atuação do Tribunal Internacional do Direito do Mar e sua contribuição jurisprudencial para o fortalecimento do sistema e para consolidação do microsistema jurídico-normativo voltado à regulação do uso do mar e sua efetividade.

2. A jurisdicionalização do direito internacional

É entendimento pacífico entre pesquisadores de direito internacional que nos últimos anos o tema sofreu uma expansão temática de regulação normativa da agenda internacional e que isso levou também concretamente a uma expansão dos mecanismos de solução de controvérsias.

Tal fenômeno se dá após o fim da Segunda Grande Guerra, quando a sociedade internacional capitalizou as positivas experiências anteriores desenvolvidas e se reorganizou em um ambiente de emersão de uma nova ordem mundial, fortalecendo os ideais de igualdade e de justiça como forma de evitar o flagelo das guerras, e reconheceu como um elemento norteador da solução pacífica de conflitos os mecanismos jurídicos pautados pelo respeito ao direito internacional, enquanto princípio fundamental.

A institucionalização internacional, desencadeada a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), promoveu o surgimento de vários organismos internacionais que estabeleceram um foro internacional para a discussão de vários e emergentes temas que passaram a compor a agenda da sociedade internacional, como os direitos humanos; o sistema econômico internacional; o fortalecimento da tendência de regionalização, principalmente econômica e política, com a criação de blocos regionais e organizações regionalizadas que estabeleceram debate sobre temas e assuntos que envolviam os interesses de uma comunidade específica ao seu microcosmo, baseada em seus valores, costumes e suas normativas; e a insuficiência do alcance jurisdicional dos mecanismos jurídicos disponíveis e também a preocupação com

a utilização coletiva do mar. Isso fez com que fossem criados tribunais especializados para julgar matérias que foram discutidas nesse espaço e no âmbito dessas organizações¹.

A sociedade internacional assistiu a partir da década de 1950 à institucionalização no plano regional de vários tribunais especializados. Na Europa, foi criado o Tribunal de Justiça para julgar a normativa oriunda da Comunidade Europeia e derivada dela, e também a Corte Europeia de Direitos Humanos. No continente americano, já com tradição no sistema de organização regional multilateral e também de tribunais especializados a partir da liderança de Simon Bolívar, em 1824, e na criação, em 1907, da Corte de Cartago, surgem a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Tribunal Andino vinculado à comunidade Andina de Nações, a Corte Centro-Americana de Justiça, do Tribunal Permanente de Revisão do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, mais recentemente, seguindo a mesma tendência, a Corte de Justiça do Caribe.

No plano global, a partir da década de 90 foram institucionalizados tribunais especializados com vocação universal, resultado mais amplo da dinamização e da complexibilização crescente das relações entre os Estados e da sociedade internacional, da multiplicação de temas que compõem a agenda internacional e exigência maior da necessidade do aprimoramento da perspectiva sobre esses temas. Os Estados instituem Tribunais Judiciários para julgar determinados assuntos que interessam a toda comunidade internacional. Assim é que foram criados o Órgão de Solução de

1 CARREAU, Dominique. *Droit international*. 8. ed. Paris: Pedone, 2004.

Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, o Tribunal Internacional do Direito do Mar, em 1996, e o Tribunal Penal Internacional, em 2004.

Ao longo da evolução da sociedade internacional, vários foram os acontecimentos que culminaram com a multiplicação das jurisdições internacionais. Nesse sentido, Karagiannis enumera motivos para a existência da multiplicação de jurisdições internacionais, apontando para isso dois motivos fundamentais: i) a insuficiência de jurisdições internacionais pré-existentes; e ii) a regionalização do direito internacional².

O fato é que o crescente processo de produção de tratados para disciplinar temas específicos a partir de 1945 levou ao surgimento de vários tribunais internacionais organizados nas suas mais variadas formas, especialmente os tribunais especializados, levando ao que se chama de “jurisdicionalização da sociedade internacional”. Esta passa a contar com um aparato institucional no plano internacional efetivo de tutela jurídico-normativa dos direitos pactuados, mudando profundamente o panorama da aplicação do direito internacional e seus mecanismos jurídicos de solução de controvérsias³.

A ideia de jurisdição que estava ligada a um poder do Estado soberano para pacificar conflitos entre os seus jurisdicionados é exportada para a sociedade internacional que lentamente foi se constituindo baseada em um conjunto de normas – o direito

2 KARAGIANNIS, Syméon. La multiplication des juridictions internationales: um systeme anarchique? In: *La jurisdictionnalisation du droit international*. Societe Française pour le Droit International. Paris: Pedone, 2003. p. 15-16.

3 MANI, V. S. *International adjudication: procedural aspects*. New Delhi: Martinus Nijhoff Publishers, 1980.

internacional – e que no plano internacional recebe sua legitimidade da vontade criadora dos Estados e da submissão voluntária dos mesmos aos tribunais internacionais, fundada no ideal de justiça de completude do sistema jurídico normativo internacional.

A jurisdição internacional dos tribunais internacionais é o poder a eles conferido pelos Estados para dirimir, à luz da justiça e dos ideais do Direito, suas controvérsias decorrentes do sistema de princípios, regras e normas internacionais e a ser um instrumento para a pacificação entre estados e povos, a ser um instrumento para a paz mundial.

Nesse contexto, a jurisdicionalização da sociedade internacional pode ser definida, então, como o crescente comprometimento da sociedade internacional com a adoção de mecanismos jurídicos para solucionar as controvérsias e com a produção de um conjunto de regras e para garantir a sua aplicação. Resulta daí a criação de tribunais internacionais para julgar essas matérias, consubstanciado no aparelhamento sistemático de esquemas de solução de controvérsias e regras preestabelecidas, tendo como objetivo principal o primado do direito para a manutenção da paz e da ordem internacionais.

Esse fenômeno se corporifica na transferência de poder a tribunais estabelecidos com base na vontade criadora dos Estados, pelo qual esses estipulam um conjunto de regras a ser observadas e se autossubmetem a um poder decisório de uma corte baseado no direito e nos ritos judiciários, tendo como corolário fundamental a realização efetiva da justiça. Além disso, os tribunais se organizam em termos de funcionamento a partir da assinatura de um estatuto

que define seu regimento e a extensão das regras que compõem o exercício de sua jurisdição.

Os tribunais especializados são importantes instrumentos colocados à disposição da comunidade internacional. São retrato e expressão da sua transformação após a Segunda Guerra: ela foi sendo normatizada e assentada sobre regras do direito internacional, com mecanismos mais efetivos e dotados de jurisdicionalidade (no sentido da atribuição a uma corte do poder de dizer direitos a Estados) sobre os Estados e, subsequentemente, sobre seus súditos, seguramente, mudando o perfil de aplicação das regras de direito internacional no cenário internacional contemporâneo.

A criação do Tribunal Internacional do Direito do Mar se enquadra e robustece o fenômeno da jurisdicionalização do direito internacional e é um indicativo de novos mecanismos estabelecidos no direito internacional de fortalecimento do tecido normativo, ao mesmo tempo em que são criados instrumentos para efetivação e garantia dos direitos prescritos. Especificamente no campo do Direito do Mar, a criação do Tribunal sintetiza um marco institucional pelo qual se pode visualizar um microssistema à medida que as regras são tipificadas e institucionalmente garantidas pelo Tribunal, com poder especializado conferido pelos Estados. O Tribunal Internacional do Direito do Mar foi colocado no centro de todo sistema, como mecanismo garantidor da efetividade das regras pactuadas entre os Estados.

3. A jurisprudência como fonte do direito internacional

No estudo doutrinário do direito internacional, especialmente o capítulo que cuida da teoria das fontes normativas, como base da

qual o direito internacional busca o seu substrato e a base sobre o qual é formulado, uma das fontes que podem ser utilizadas pelo operador do Direito é a jurisprudência dos tribunais internacionais⁴.

Segundo a concepção implementada pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, as decisões judiciais podem ser utilizadas como instrumentos para determinação de regras de Direito, diante de uma lacuna normativa em que seja necessário decidir com base no Direito, podendo os juízes recorrer, então, aos preceitos jurisprudenciais, às decisões de tribunais internacionais.⁵

A jurisprudência vem do latim – *iuris prudentia* – e significa um conjunto de decisões e interpretação das leis, proferidas num mesmo sentido sobre uma dada matéria ou tema. No plano internacional, ela está diretamente vinculada à atuação, atividade jurisdicional e pronunciamentos provenientes dos mecanismos jurídicos de solução de controvérsias.

A jurisprudência é uma forma de criação de norma jurídica ou axioma normativo, em razão da confirmação de um direito sistematicamente por reiteradas sentenças, que têm a sua base em um poder jurisdicional conferido aos juízes ou ao Tribunal por meio de atos convencionais, do qual retiraram sua validade e autoridade para formar um preceito jurídico ou preencher uma lacuna normativa no direito internacional.⁶

4 KOVACS, Peter. Developments and limits in international jurisprudence. *Denver Journal of International Law & Policy*, 2002-2003, v. 31, n. 3. p. 461-489; ESCARAMEIA, Paula V. *Coletânea de jurisprudência de direito internacional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1992; HARRIS, D. J. *Cases and materials on international law*. 5. ed. Londres: Sweet & Maxwell, 1998.

5 FORD, Christopher A. *Judicial discretion in international jurisprudence: article 38 (1) (C) and General Principles of Law*. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1994-1995, v. 5, n. 35. p. 35-86.

6 McDUGAL, Myres S.; LASSWELL, Harold D.; REISMAN, W. Michael. *Theories about international law: prologue to a configurative jurisprudence*. *Virginia Journal of International Law*, 1968, v. 8, n. 2. p. 188-299.

A propósito, ao reconhecer as decisões judiciais como fontes subsidiárias de direito internacional, o art. 38 do Estatuto da Corte, na alínea (d), aponta que “sob reserva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito”. Por sua vez, o art. 59 a que faz menção o dispositivo, prevê que “a decisão da Corte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão”.⁷

Note-se que a redação dos art. 38 e 59 do Estatuto da Corte, em seu conjunto, não consideram a jurisprudência como fonte autônoma, e, sim, subsidiária. São, conforme Guido Soares, fontes “que somente têm sua virtualidade de produzir norma ou de esclarecê-la, à medida que possam ser conjugadas com as outras três e não de maneira direta, de modo exclusivo e por força normativa própria e solitária”. Não é ela, segundo a concepção que se tinha naquele momento sobre a jurisprudência, uma fonte em si mesma, capaz de emanar normas jurídicas, mas um meio subsidiário destinado a evidenciar o estado do direito em um tema determinado⁸.

No estudo sobre as fontes, a jurisprudência é classificada entre as fontes materiais, juntamente com a doutrina, a analogia e a equidade, como aquelas que inspiram e fazem prova da existência de regras que podem se transformar em regras impositivas, mas

7 RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais* – textos coligidos, ordenados e anotados. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

8 SOARES, Guido. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 97; ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de. *Derecho internacional público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1996, tomo I, p. 185.

que não têm essa força em si. Já os tratados, o costume e os princípios gerais do Direito são considerados fontes formais que constituem processos e métodos jurídicos de criação de normas de aplicação geral e que vinculam seus destinatários dentro do contexto e pressupostos jurídicos da sociedade internacional⁹.

É de se observar, também, que o referido dispositivo não fala em jurisprudência propriamente dita, apenas em decisões judiciais, de maneira ampla e aberta, o que poderia fazer supor que qualquer decisão pode ser aproveitada e servir como pressuposto para complemento de lacuna normativa e de entendimento de direito internacional. Em que pese tal entendimento pelo emprego do termo, está consolidado na doutrina, que a interpreta como jurisprudência em seu sentido mais utilitário.

De qualquer forma, as utilizações de precedentes jurisprudenciais sejam derivadas das sentenças das Cortes Internacionais¹⁰, tribunais arbitrais, a despeito de sua limitação enquanto formador de jurisprudência em razão da natureza *ad hoc* dos árbitros e do

9 BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Trad. de Maria Manuela Farrajota, Maria João Santos, Victor Richard Stockinger, Patrícia Galvão Teles. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 13-14.

Celso D. de Albuquerque Mello relata que: “Os doutrinadores têm sido unânimes na apresentação da imagem do curso de água para distinguir as fontes materiais das fontes formais. Observam eles que, se seguirmos um curso de água, encontraremos a sua nascente, que é a sua fonte, isto é, o local onde surge a água. Esta é a fonte formal. Todavia, existem diversos outros fatores (ex.: composição do solo, pluviosidade, etc.) que fizeram com que a água surgisse naquela região. Estes elementos que provocam o aparecimento das fontes formais são denominados de fontes materiais” (MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 13. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, v. 1, p. 191).

10 LACHS, Manfred. Thoughts on the recent jurisprudence of the international court of justice. *Emory International Law Review*, 1990, v. 4. p. 77-94; FONTOURA, Jorge. A construção jurisprudencial do direito comunitário europeu. In: BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul e seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

próprio tribunal instituído para o caso¹¹, ou em menor grau de tribunais nacionais, têm sido sistematicamente utilizadas pelos órgãos judiciários, não exatamente como força vinculante (*stare decisis*), mas essencialmente como um importante vetor para solução de lacunas normativas.

A propósito, existem perspectivas em conceber os precedentes jurisprudenciais como fonte de direito internacional: na formação do direito consuetudinário, por conta das seguidas decisões que levam uma orientação propositiva para a ação dos Estados e também como criador de um princípio geral do ordenamento jurídico internacional, a partir dos fundamentos interpretativos que levam à construção de valores ou axiomas que servem como corolário para outras decisões.

Julio A. Barberis aponta, de forma conclusiva, que efetivamente a jurisprudência pode levar à constituição de um costume e aponta a influência de tais preceitos sobre a aplicabilidade do direito internacional:

Em primeiro lugar, os precedentes tomados em seu conjunto podem constituir o elemento material da formação de uma norma consuetudinária. A prática oferece exemplos de costumes criados mediante uma repetição constante de decisões arbitrais e judiciais internacionais. Em segundo lugar, os precedentes

11 COSTA PODESTÁ, Luis A. La jurisprudencia de los tribunales de arbitraje como fuente del derecho. *Anuário Jurídico Interamericano*. Buenos Aires, 1950-1951.

Por exemplo, na sentença relativa ao caso *Nottebohm*, exarada em 6 de abril de 1955, a Corte Internacional de Justiça apontou que “com a finalidade de decidir esta questão os árbitros elaboraram certos princípios para determinar se devessem reconhecer plena eficácia internacional a cidadania invocada. O mesmo problema está frente à Corte [...]” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). 1996. Disponível em: <www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/652.html>).

jurisprudenciais, tomados individualmente, não constituem um método autônomo de criação de normas jurídicas gerais no direito internacional. Sua função consiste em precisar ou determinar o âmbito da aplicabilidade de ditas normas. Estas, devido à textura aberta do direito, oferecem geralmente uma zona de penumbra ou de vacância enquanto a sua aplicabilidade e que, mediante os precedentes jurisprudenciais, se reduz em alguma medida.¹²

Além de nutrir e irrigar o campo do Direito com a aplicação, em casos concretos e de conflitos, de preceitos que são concebidos à luz do Direito, a jurisprudência ainda é fonte de completude das lacunas normativas no sistema e é invocada e aplicada sempre que uma situação reclamar e o entendimento normativo estiver consolidado sistematicamente nos tribunais.

Em que pese sua importância, a jurisprudência ainda é tratada doutrinária e normativamente como uma fonte auxiliar, sendo importante ressaltar e lembrar que o contexto internacional em que foi sistematizado o art. 38 era outro, existia apenas a Corte Internacional e ainda em sua fase embrionária, vindo a se consagrar, mais tarde, com a ativa agenda que contabilizou, em um período um tanto quanto sombrio, a totalidade de 29 casos julgados ao longo de sua existência.

Por isso, a jurisprudência não pode mais ser considerada uma fonte auxiliar, tendo alcançado com a jurisdicionalização do direito internacional, na prática dos tribunais e na atividade gestora de

12 BARBERIS, Julio A. *Formación del derecho internacional*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1994. p. 220.

preceitos jurídicos, um *status* especial na construção sistemática do direito internacional¹³.

A multiplicação dos Tribunais Internacionais, como resultado de crescente produção normativa na sociedade internacional, trouxe consigo um alento para o direito internacional à medida que este passou a contar com um maior número de instrumentos para solenemente dizer o Direito e expressar os ideais de justiça que nutrem sua concepção¹⁴. Ao ser elencado num primeiro momento como fonte, mesmo que auxiliar, ele já tinha naquele momento reservado o seu espaço de importância na estrutura programática doutrinária do direito internacional, fator que se reforçou justamente com o processo de jurisdicionalização da sociedade internacional, que potencializou a capacidade de ser fonte das decisões proferidas pelos tribunais. E, nesse sentido, por tudo o que já foi feito desde a década de 1920, o direito internacional, em seu avanço e consolidação, está diretamente vinculado à atuação das cortes e tribunais internacionais.

Embora ainda incipiente, a produção jurisprudencial do Tribunal Internacional do Direito do Mar já tem contribuído com

13 Paulo Borba Casella, com sua leitura pós-moderna desse novo cenário de atuação das cortes, proclama: “Na apreciação dessas fontes, também chamadas acessórias ou auxiliares, é importante ter em mente a época da elaboração do Estatuto, 1920, e a evolução verificada de então para cá. Sob esse ângulo, é lícito afirmar que, se a redação do artigo 38 do estatuto tivesse levado em consideração as evoluções verificadas, inclusive pelos julgamentos da Corte Internacional de Justiça, a relação das fontes e a ordem de sua aplicação seriam outras. Em outras palavras, da relação constariam as resoluções das organizações internacionais e as declarações unilaterais; a jurisprudência poderia figurar até em segundo lugar, não obstante o dispositivo no artigo 59, segundo o qual as decisões da Corte somente são obrigatórias para as partes litigantes ‘a respeito do caso em questão’; isto é, a decisão não deve influir em casos futuros quando, sabidamente, a CIJ evitar tomar decisões que possam ser consideradas contraditórias e faz referências sistemáticas aos seus precedentes, com a menção à ‘jurisprudência constante.’” (CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 18. ed., de acordo com o Decreto n. 7.030, de 12.12.2009 e a Lei 12.134, 18.12.2009. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 176-177).

14 CHENG, Bin. *General principles of law as applied by international courts and tribunals*. Cambridge: Grotius Publication Limited, 1987.

a formação de um entendimento concreto sobre certas abordagens na matéria, não só em questões objetivas e materiais, mas também quanto ao funcionamento e aos limites de competência do próprio Tribunal, contribuindo com isso com a definição de conceitos, preenchimento de lacunas normativas e consolidação do conjunto normativo do Direito do Mar.

4. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

As origens da convenção datam da realização da Conferência de Genebra em 1958, quando foram firmadas quatro convenções sobre o Direito do Mar, que foram revisadas em 1960¹⁵, e da manifestação formal, em 1º de novembro 1967, do embaixador Arvid Pardo, de Malta, quando se dirigiu às Nações Unidas e conclamou-as para o estabelecimento de “um regime internacional eficaz sobre o oceano, além da definição de regras claras na atribuição da jurisdição nacional para julgar a matéria”, o que levou os Estados a realizarem em 1973 a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que se desenvolveu em 11 seções ao longo de nove anos.¹⁶

O resultado de todo esse movimento foi a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em Montego Bay, na Jamaica, em 10 dezembro 1982, texto composto por 320 artigos, tendo entrado em vigor em 16 novembro 1994. Condicionantes presentes no bojo do tratado fizeram que os

15 RANGEL, Vicente Marotta. *Natureza Jurídica e delimitação do Mar Territorial*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1966.

16 RIMABOSCHI, Massimiliano. *L'unification du Droit Maritime: Construction d'un Ordre Juridique Maritime*, Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2006.

Estados adiassem a ratificação e promovesse alterações no texto original, resultando, assim, num acordo subsequente, que se relaciona à execução da parte XI da convenção, que foi adotado em 28 de julho de 1994 e incorporado na força em 28 de julho de 1996. Esses acordo e Parte XI da Convenção devem ser interpretados em conjunto e aplicados como um único instrumento, os quais, até o presente momento, contam com a adesão de mais de 154 Estados¹⁷.

A Convenção estabeleceu uma estrutura legal detalhada para regular todo o espaço do oceano, seus usos e recursos, contendo normas disciplinadoras sobre o mar territorial, a zona contígua, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva e o alto-mar. Fornece regras para a proteção e a preservação do ambiente marinho, para a pesquisa científica e para o desenvolvimento e a transferência da tecnologia marinha, exploração dos recursos do oceano e de seu subsolo, delimitando os limites da jurisdição nacional para cada matéria, bem como consolida princípios costumeiros que devem ser observados pelos Estados na utilização conjunta do oceano, como a liberdade do mar, o exercício da jurisdição interna dos Estados dentro de limites do mar adjacente ao Estado e a caracterização da plataforma continental¹⁸.

O mecanismo estabelecido pela Convenção para a solução de conflitos fornece quatro meios alternativos cujos países aderentes da Convenção têm total liberdade para escolher: o Tribunal Internacional do Direito do Mar, a Corte Internacional de Justiça,

17 GARCÍA-REVILLO, Miguel García. *El Tribunal Internacional del derecho del Mar: origen, organización y competencia*, Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2005.

18 BASTOS, Fernando Loureiro. *A internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*. Lisboa: Gráfica Almondina, 2005; CAMINOS, Hugo. *Law of the Sea*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001.

o Tribunal Arbitral constituído de acordo com o anexo VII da própria Convenção ou um Tribunal Arbitral especial constituído de acordo com o anexo VIII.¹⁹

Cabe esclarecer que, embora o texto goze do efeito de qualquer tratado internacional conforme prescrito pela Convenção de Viena Sobre Direito dos Tratados, o conteúdo normativo de certos dispositivos em seu bojo têm caráter declaratório e propositivo; ainda, o fato de não permitir reservas, senão aquelas previstas na própria Convenção alargam, em análise, seu alcance normativo.

5. O Tribunal Internacional do Direito do Mar

É de se destacar a criação do Tribunal Internacional do Direito do Mar como órgão jurisdicional especializado em matéria de lei do mar, com um detalhado sistema de disputas e prerrogativas assentadas sobre a Convenção de Montego Bay e, além dela, em um conjunto de acordos formulados pelos Estados e em um estatuto que disciplina a sua atuação.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar, com sede em Hamburgo, na Alemanha, é uma organização internacional, constituída por um corpo de juízes independente, estabelecido pela Convenção para julgar as disputas que sejam suscitadas pelos Estados-Membros sobre a interpretação e a aplicação do Direito do Mar.

O Tribunal é composto por um corpo de 21 juízes independentes, indicados por critérios de distribuição geográfica equitativa, não podendo haver membros nacionais do mesmo

¹⁹ RANGEL, Vicente Marotta. *Nova Ordem Internacional: Fundos oceânicos e solução de controvérsias no Direito do Mar* (Estudos em homenagem ao prof. Arnold Wald, coord. Paulo Dourado de Gusmão e Lenir Glauz), São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 365-383.

Estado, eleitos pelos Estados-Membros da Convenção para o mandato de nove anos, renovável, dentre pessoas com reputação ilibada e integridade moral, notável saber jurídico e de reconhecida competência na matéria sobre Direito do Mar. A composição diretiva da organização é estruturada por um Presidente, um Vice-Presidente um Chanceler, o Secretário-Geral e câmaras de julgamento formadas por 11 membros²⁰.

6. Jurisdição e competência do Tribunal Internacional do Direito do Mar

Os Estados conferiram ao Tribunal um poder que se consubstancia na atribuição de jurisdição internacional, na capacidade de pôr fim a uma Controvérsia e dar a última palavra, apaziguando essas relações com fundamento no Direito. Esse poder vem acompanhado de atribuição para o exercício da atividade jurisdicional, e ao Tribunal Internacional do Direito do Mar foi atribuída à tarefa de julgar conflitos que envolvam o Direito do Mar²¹.

A competência do Tribunal envolve toda a disputa a respeito da interpretação ou aplicação da Convenção da Jamaica, segundo aquelas matérias ali disciplinadas e outros vários acordos multilaterais que foram concluídos no quadro da Convenção sobre Direito do Mar sobre a interpretação e a regulamentação de temas vinculados e que se submetem à jurisdição da Corte.

20 RAO, Chandrasekhara; KHAN, Rahmatullah. *The International Tribunal for the Law of the Sea*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

21 Para distinção entre jurisdição internacional e competência dos tribunais internacionais, ver: MENEZES, Wagner. *Tribunais Internacionais: Jurisdição e Competência*, São Paulo: Saraiva, 2013.

A menos que os Estados prevejam de outra maneira, a jurisdição do Tribunal é imperativa nos casos que se relacionam à liberação das embarcações e dos grupos. Em matéria de conflito de competência, o próprio Tribunal decide sobre qualquer demanda que questione a submissão de uma matéria à sua jurisdição (Convenção, artigo 288, § 4º; e artigo 58). O Tribunal tem competência consultiva, também podendo dar opiniões em determinados casos sob os acordos internacionais relacionados às finalidades da Convenção de Montego Bay.

Um ponto característico que distingue o Tribunal Internacional do Direito do Mar de outras jurisdições internacionais é a possibilidade de ele ser acessível não só aos Estados-Membros, mas, além deles, de entidades, empresas privadas, órgãos governamentais ou empresas governamentais, pessoas naturais ou jurídicas, alargando, assim, seu poder de atuação.

As disputas perante o Tribunal são instituídas pela petição escrita ou pela notificação de um acordo especial, e o procedimento a ser seguido é definido de acordo com o Estatuto do Tribunal. Os pedidos são submetidos ao Chanceler, que notifica o Estado-Membro interessado e todos os outros Estados; após o contraditório, será emitida sentença fundamentada em razões de fato e de Direito²².

Conforme as provisões de seu estatuto, o Tribunal deu forma às seguintes câmaras: a Câmara de Procedimento Sumário, que pode determinar a adoção de medidas cautelares, a Câmara para

22 ROCHA, Rfrancisco Ozanan Gomes. *The International Tribunal for the law of The Sea: Jurisdiction and procedural Issues Relating to the compliance with and Enforcement of Decisions*, Hamburg: Books on Demand GmbH, 2001.

Disputas sobre Pesca, a Câmara para o Meio Ambiente Marinho, a Câmara para Disputas de Delimitação Marítima, a Câmara de Controvérsias sobre Fundos Marinhos *Ad Hoc* (formada por apenas três juízes), tendo sido também criada uma Câmara Especial sobre a Conservação e Exploração Sustentável do Oceano Pacífico.

Em 18 de dezembro de 1997, em Nova Iorque, foi assinado acordo de cooperação entre a ONU e o Tribunal Internacional do Direito do Mar, estabelecendo um mecanismo para a cooperação entre as duas instituições no sentido de estender a competência do tribunal administrativo das nações Unidas à equipe de funcionários do Tribunal Internacional do Direito do Mar. O Tribunal Internacional do Direito do Mar tem também *status* de observador na ONU, que o permite participar nas reuniões e no trabalho quando as matérias da relevância ao Tribunal estão sendo consideradas e debatidas.

7. As decisões do Tribunal Internacional do Direito do Mar e sua efetividade

As decisões tomadas pelo Tribunal são definitivas, devendo ser acatada por todas as partes envolvidas na controvérsia, isso quer dizer que elas possuem caráter obrigatório.

A sentença, portanto, é definitiva, não cabendo recurso, e plenamente executável no território dos Estados-Membros, como se fosse uma decisão de uma corte superior nacional, mas a primazia é pré-reconhecida pelos Estados, uma primazia que terá efeito direto no território nacional e constará as razões de fato e de direito em que é baseada, conterà o nome dos membros do Tribunal que fizeram o exame de parte da decisão.

A discussão sobre a eficácia do sistema repousa justamente nessas decisões, e o desfecho após o pronunciamento, com seu acatamento pelo Estado a quem o Tribunal ordenou determinado posicionamento à luz do Direito do Mar, a concretização do ideal prescrito normativamente pelo legislador.

Como demonstrado no tópico acima, as sentenças que esboçam um posicionamento jurisprudencial dos tribunais internacionais contribuem significativamente para a consolidação de um entendimento normativo que serve como diretriz para outras decisões e para a interpretação do direito internacional. Além disso, demonstram concretamente que o exercício de jurisdição tem realizado seus pressupostos ideais de realização da justiça, não obstante, ainda assim, um dos questionamentos que corriqueiramente se faz é quanto à efetividade no funcionamento dos tribunais internacionais²³.

A discussão sobre a efetividade envolve instrumentos jurídicos que se manifestam por um efeito real, que tenham ou levem a um resultado concreto²⁴. No direito internacional, na discussão sobre os tribunais internacionais, a efetividade envolve a execução concreta dos preceitos normativos a partir das fontes do direito internacional. Especificamente no que tange aos tribunais internacionais, sua existência e seu funcionamento dentro dos princípios e valores dizem respeito a quais foram criados e, por conseguinte, sua atuação perante a sociedade internacional e o sucesso dos seus julgamentos a partir do exercício jurisdicional e

23 ROUSSEAU, Charles. *Droit international public*. Paris: Sirey, 1983, tome V.

24 LAUTERPACHT, Hersh. *The function of law in the international community*. Oxford: Clarendon Press, 1933.

também o cumprimento, pelas partes, dos preceitos que julgou, determinando ou reconhecendo a atribuição de um direito²⁵.

Em certas circunstâncias, a discussão sobre a eficácia no âmbito dos tribunais internacionais tem sido discutida como um princípio de seu funcionamento, não só para indicar que eles têm competência e capacidade, mas também para assegurar o exercício efetivo das suas respectivas funções, que são conferidas pelos tratados que lhe atribuíram jurisdição²⁶.

Conforme já esboçado acima, a sentença de um tribunal ou corte internacional, é revestida de obrigatoriedade jurídica, constituindo uma norma particular da ordem jurídica internacional que leva aqueles que foram considerados juridicamente sucumbentes ao pedido obrigados a cumprir integralmente a sentença. Se não o fizerem, estarão no campo da ilicitude perante o direito internacional, mesmo que em determinadas circunstâncias a existência da sanção normativa como instrumento do direito seja limitada²⁷.

Alguns céticos desdenham o funcionamento e a efetividade dos tribunais internacionais e utilizam o pequeno volume de processos e a não submissão de certos Estados à jurisdição internacional para justificar suas análises pessimistas. Chegam, inclusive, a questionar o custo/benefício da manutenção de um tribunal internacional.

25 BROWN, Chester. The cross fertilization of principles relating to procedure and remedies in the jurisprudence of international courts and tribunals. *Loy. L. A. International and Comparative Law Review*, 2008, v. 30, n. 219, pp. 219-245; COGAN, Jacob Katz. Competition and control in international adjudication. *Virginia Journal of International Law*, 2007-2008, v. 48, n. 2, p. 411-449.

26 BROWN, Chester. *A common law of international adjudication*. New York: Oxford University Press, 2007. p. 44.

27 AZAR, Aïnda. *L'exécution des décisions de la cour internationale de justice*. Bruxelles: Bruylant, 2003.

Cabe ressaltar, primeiramente, que essas perspectivas são parciais e limitadas. De fato, certos tribunais possuem um pequeno volume de casos, muitos estabelecidos ainda sequer julgaram um caso, mas a efetividade não reside no número de casos, e sim na qualidade do julgamento e no exercício ideal de se fazer cumprir o direito sistemicamente. É preciso considerar que só o tempo, a prática e o exercício pelos Estados da jurisdição internacional dos tribunais é que levarão os mesmos a submeter seus casos aos tribunais, e para que sejam acessados, obviamente, eles precisam estar disponíveis e ser estáveis. Destaque-se que comprovadamente o número de processos submetidos aos tribunais cresce à medida que eles se exercitam.

Por outro lado, a não submissão dos Estados a certos tribunais não os desestabiliza ou denota sua não efetividade, à medida que ela não reside no número de países que aderiram a sua jurisdição. O que está errado não é a estrutura disponibilizada, muito menos seus honestos objetivos, mas aqueles que negam se submeter ao Direito, como demonstração categórica de sua pouca cumplicidade com o exercício do poder legitimado e com os compromissos com a sociedade internacional.

A efetividade dos tribunais internacionais reside no exercício positivo da jurisdição no plano internacional, no acesso aos mecanismos de solução de controvérsias que devem estar disponíveis, na produção doutrinária e jurisprudencial. E, nesse sentido, os números apresentados pelos tribunais são incontestáveis; existe uma inflação do exercício do direito internacional no plano internacional em razão da multiplicação

deles, o que contribui para profunda mudança no exercício do direito internacional²⁸.

A crescente jurisprudência que vai informando novos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais e consolidando os antigos, permeia a sociedade internacional, consolidando crescentemente o direito internacional de maneira indiscutivelmente efetiva e concreta. Especificamente aqui é que o debate sobre a orientação jurisprudencial do Tribunal Internacional do Direito do Mar tem relevância, na medida em que é o responsável pela consolidação conceitual da Convenção de Montego Bay²⁹.

28 Yuval Shany descreve a crescente efetivação do direito internacional justamente a partir do aparelhamento dos tribunais Internacionais: “[...] parece que todo esse estado insatisfatório das relações sofreu uma significativa transformação ao longo dos últimos 20 anos, principalmente como resultado de quatro desenvolvimentos paralelos. Primeiro, o número de cortes internacionais e outras instituições aplicadoras do direito internacional (como as instituições de arbitragem e os comitês quase-jurídicos) cresceu exponencialmente. Significativamente, quase todas as novas instituições judiciais e quase-judiciais criadas nas recentes décadas foram investidas de poderes compulsórios de jurisdição (no sentido que a jurisdição de novas cortes podem ser invocadas unilateralmente contra partes dos seus instrumentos constitutivos ou, no caso das cortes internacionais criminais, contra indivíduos sujeitos a suas jurisdições). Segundo, os poderes jurisdicionais de importantes cortes internacionais veteranas (como a Corte Europeia de Justiça e a Corte Europeia de Direitos Humanos) se expandiram como resultado do aumento do número seus membros e reformas em seus instrumentos constitutivos. Terceiro, o índice de uso das cortes internacionais aumentou significativamente, como também (aumentou) o papel dos indivíduos e organizações internacionais nos procedimentos das cortes internacionais. Finalmente, numerosas cortes nacionais adotaram uma atitude mais amigável frente ao direito internacional e começaram a aplicá-lo com grande frequência, de uma maneira que parece ser profissional e credível (mesmo nos casos politicamente carregados envolvendo seus próprios governos)”. (SHANY, Yuval. No longer a weak department of power? Reflections on the emergence of a New International Judiciary. *European Journal of International Law*. 2009, v. 20, n. 1. p. 76. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1775.pdf>>).

29 Ver nesse sentido: PAES, Juliana Rangel de Alvarenga. Op. cit., 2009, v. XVIII. p. 256-271.

8. Sobre os casos submetidos ao Tribunal Internacional do Direito do Mar

Em tempos que se comemora a assinatura da Convenção de Montego Bay (CONVEMAR) é oportuno que se faça uma rápida leitura sobre a produção jurisprudencial até a presente data do Tribunal Internacional do Direito do Mar, criado para ser um dos instrumentos garantidores da efetividade do sistema.

A leitura de forma resumida tem por objetivo divulgar os temas debatidos e focalizar nos principais questões jurídicas que foram levantadas, levando a uma leitura das questões que são sensíveis nas relações jurídicas entre os Estados, especificamente sobre o tema³⁰.

O primeiro caso, chamado de Caso Saiga³¹, envolveu contencioso entre São Vicente e Granadinas *versus* Guiné, cuja discussão e mérito das controvérsias giraram em torno da detenção do navio de São Vicente e Granadinas, sob suspeita de estar realizando tráfico da costa do Estado da Guiné. O Tribunal Internacional do Direito do Mar foi chamado para decidir em que medida a imediata libertação do navio e sua tripulação estariam subordinados ao depósito de caução ou outra garantia.

30 Agradeço especialmente a mestranda da Universidade de São Paulo *Paula Ritzmann Torres*, pela organização e acompanhamento dos casos.

31 Neste relatório prefere-se a utilização do nome em inglês dos casos devido ao seu uso frequente na doutrina e jurisprudência nacional e internacional.

São Vicente e Granadinas clamou pelo reconhecimento de violação do artigo 73³² e, mais amplamente, do artigo 292³³ da III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, posto que o Estado da Guiné não requisitou nenhuma caução ou garantia para liberar o navio e tripulação detidos. Guiné, por sua vez, alegou que o pedido do requerente era infundado, já que nenhuma caução fora depositada. A discussão abarcou, portanto, a análise dos artigos 73 e 292, ambos da III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A Guiné impugnou a aplicabilidade do artigo 292 da CONVEMAR, especificamente no tocante à sua jurisdição para julgar a questão, uma vez que tal artigo prevê que o caso apenas

32 "Article 73. Enforcement of laws and regulations of the coastal State. 1. The coastal State may, in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the exclusive economic zone, take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention. 2. Arrested vessels and their crews shall be promptly released upon the posting of reasonable bond or other security. 3. Coastal State penalties for violations of fisheries laws and regulations in the exclusive economic zone may not include imprisonment, in the absence of agreements to the contrary by the States concerned, or any other form of corporal punishment. 4. In cases of arrest or detention of foreign vessels the coastal State shall promptly notify the flag State, through appropriate channels, of the action taken and of any penalties subsequently imposed."

33 "Article 292. Prompt release of vessels and crews. 1. Where the authorities of a State Party have detained a vessel flying the flag of another State Party and it is alleged that the detaining State has not complied with the provisions of this Convention for the prompt release of the vessel or its crew upon the posting of a reasonable bond or other financial security, the question of release from detention may be submitted to any court or tribunal agreed upon by the parties or, failing such agreement within 10 days from the time of detention, to a court or tribunal accepted by the detaining State under article 287 or to the International Tribunal for the Law of the Sea, unless the parties otherwise agree. 2. The application for release may be made only by or on behalf of the flag State of the vessel. 3. The court or tribunal shall deal without delay with the application for release and shall deal only with the question of release, without prejudice to the merits of any case before the appropriate domestic forum against the vessel, its owner or its crew. The authorities of the detaining State remain competent to release the vessel or its crew at any time. 4. Upon the posting of the bond or other financial security determined by the court or tribunal, the authorities of the detaining State shall comply promptly with the decision of the court or tribunal concerning the release of the vessel or its crew."

poderia ser submetido à Corte se as partes tivessem falhado na tentativa de submeter o litígio a outra corte ou tribunal dentro do prazo de 10 dias, contados da data da detenção do navio. Guiné questionou igualmente a identidade do navio detido.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar no âmbito das questões incidentais constatou que cumpriu o requisito do artigo 292 da CONVEMAR, tendo jurisdição no caso.³⁴ A Corte, verificando que o pedido de libertação imediata do navio poderia ser realizado por ou em nome do Estado do pavilhão do navio (o que foi devidamente realizado por São Vicente e Granadinas), rejeitou a objeção levantada pela Guiné. No tocante à nacionalidade do navio detido, o Tribunal entendeu que tal matéria não estava incluída no escopo de deliberação do artigo 292 da CONVEMAR e que Guiné não contestou devidamente a nacionalidade da referida embarcação.

Para o Tribunal, as ações do Estado da Guiné deveriam ter seguido as previsões do artigo 73 da CONVEMAR, ainda que nenhuma caução ou garantia tenha sido prestada, pois o pedido de liberação imediata possuía um valor em si mesmo e deveria prevalecer mesmo sem o pagamento da garantia. Como o Estado da Guiné se recusou a discutir a questão do depósito da garantia, não se poderia responsabilizar o Estado de São Vicente e Granadinas pela carência do depósito. O Tribunal determinou, portanto, que o navio M/V Saiga e sua tripulação fossem imediatamente liberados. De acordo com a previsão do artigo 73, o Tribunal definiu, com

34 Entre 27 de outubro de 1997 (data da detenção do navio) e 11 de novembro do mesmo ano (data em que São Vicente e Granadinas ingressou com a ação no Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar), as partes não intentaram submeter o caso a nenhuma outra corte.

base no critério da razoabilidade, o pagamento de caução no valor de US\$ 400 mil para a realização da liberação do navio e tripulação detidos.

O segundo, o Caso Saiga 2, envolveu as mesmas partes São Vicente Granadinas e Guiné, mas a discussão girou em torno da alegação de São Vicente e Granadinas em torno de violação dos artigos 56 e 58³⁵ da CONVEMAR, uma vez que o Estado da Guiné ilegalmente deteve o navio Saiga, sob a alegação de estar exercendo o seu direito de perseguição. Como consequência, pleiteava a violação de seus direitos quando do processamento e condenação do capitão do navio pelas autoridades do Estado da Guiné, bem como pela utilização do termo “civilmente responsável” nas intimações realizadas durante o julgamento do capitão do navio. O Estado

35 “Article 56. Rights, jurisdiction and duties of the coastal State in the exclusive economic zone. 1. In the exclusive economic zone, the coastal State has: (a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds; (b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to: (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures; (ii) marine scientific research; (iii) the protection and preservation of the marine environment; (c) other rights and duties provided for in this Convention. 2. In exercising its rights and performing its duties under this Convention in the exclusive economic zone, the coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States and shall act in a manner compatible with the provisions of this Convention. 3. The rights set out in this article with respect to the seabed and subsoil shall be exercised in accordance with Part VI.”

“Article 58. Rights and duties of other States in the exclusive economic zone. 1. In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of this Convention, the freedoms referred to in article 87 of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms, such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of this Convention. 2. Articles 88 to 115 and other pertinent rules of international law apply to the exclusive economic zone in so far as they are not incompatible with this Part. 3. In exercising their rights and performing their duties under this Convention in the exclusive economic zone, States shall have due regard to the rights and duties of the coastal State and shall comply with the laws and regulations adopted by the coastal State in accordance with the provisions of this Convention and other rules of international law in so far as they are not incompatible with this Part.”

requerente pleiteou reconhecimento da ilegalidade no exercício do direito de presecução previsto no artigo 111³⁶ da referida Convenção, o que garante o direito à indenização, nos termos do art. 118³⁷ do mesmo diploma legal. Guiné, por seu turno, negou todas as alegações feitas pelo Estado requerente.

36 "Article 111. Right of hot pursuit. 1. The hot pursuit of a foreign ship may be undertaken when the competent authorities of the coastal State have good reason to believe that the ship has violated the laws and regulations of that State. Such pursuit must be commenced when the foreign ship or one of its boats is within the internal waters, the archipelagic waters, the territorial sea or the contiguous zone of the pursuing State, and may only be continued outside the territorial sea or the contiguous zone if the pursuit has not been interrupted. It is not necessary that, at the time when the foreign ship within the territorial sea or the contiguous zone receives the order to stop, the ship giving the order should likewise be within the territorial sea or the contiguous zone. If the foreign ship is within a contiguous zone, as defined in article 33, the pursuit may only be undertaken if there has been a violation of the rights for the protection of which the zone was established. 2. The right of hot pursuit shall apply mutatis mutandis to violations in the exclusive economic zone or on the continental shelf, including safety zones around continental shelf installations, of the laws and regulations of the coastal State applicable in accordance with this Convention to the exclusive economic zone or the continental shelf, including such safety zones. 3. The right of hot pursuit ceases as soon as the ship pursued enters the territorial sea of its own State or of a third State. 4. Hot pursuit is not deemed to have begun unless the pursuing ship has satisfied itself by such practicable means as may be available that the ship pursued or one of its boats or other craft working as a team and using the ship pursued as a mother ship is within the limits of the territorial sea, or, as the case may be, within the contiguous zone or the exclusive economic zone or above the continental shelf. The pursuit may only be commenced after a visual or auditory signal to stop has been given at a distance which enables it to be seen or heard by the foreign ship. 5. The right of hot pursuit may be exercised only by warships or military aircraft, or other ships or aircraft clearly marked and identifiable as being on government service and authorized to that effect. 6. Where hot pursuit is effected by an aircraft: (a) the provisions of paragraphs 1 to 4 shall apply mutatis mutandis; (b) the aircraft giving the order to stop must itself actively pursue the ship until a ship or another aircraft of the coastal State, summoned by the aircraft, arrives to take over the pursuit, unless the aircraft is itself able to arrest the ship. It does not suffice to justify an arrest outside the territorial sea that the ship was merely sighted by the aircraft as an offender or suspected offender, if it was not both ordered to stop and pursued by the aircraft itself or other aircraft or ships which continue the pursuit without interruption. 7. The release of a ship arrested within the jurisdiction of a State and escorted to a port of that State for the purposes of an inquiry before the competent authorities may not be claimed solely on the ground that the ship, in the course of its voyage, was escorted across a portion of the exclusive economic zone or the high seas, if the circumstances rendered this necessary. 8. Where a ship has been stopped or arrested outside the territorial sea in circumstances which do not justify the exercise of the right of hot pursuit, it shall be compensated for any loss or damage that may have been thereby sustained."

37 "Article 118. Cooperation of States in the conservation and management of living resources. States shall cooperate with each other in the conservation and management of living resources in the areas of the high seas. States whose nationals exploit identical living resources, or different living resources in the same area, shall enter into negotiations with a view to taking the measures necessary for the conservation of the living resources concerned. They shall, as appropriate, cooperate to establish subregional or regional fisheries organizations to this end."

Ainda que as partes tenham acordado quanto à jurisdição do Tribunal para julgar o caso, Guiné trouxe à baila quatro objeções à admissibilidade da reclamação de São Vicente e Granadinas, quais sejam: *i*) irregularidade no registro do navio sobre a bandeira de São Vicente e Granadinas; *ii*) inexistência de vínculo legítimo entre o navio e o Estado requerente; *iii*) não esgotamento dos recursos internos do Estado da Guiné; *vi*) pluralidade de nacionalidade dos membros da tripulação do navio detido. São Vicente e Granadinas, por sua vez, contestou alegando que a Guiné não poderia levantar quaisquer objeções quanto à admissibilidade do caso, diante da aceitação da jurisdição do Tribunal para julgar o caso.

Como já havia feito anteriormente, o Tribunal definiu que a aceitação da sua jurisdição não impedia que as partes levantassem objeções quanto à admissibilidade do caso, desde que as fizessem de acordo com as regras estabelecidas. Quanto às objeções trazidas pela Guiné, o Tribunal rejeitou-as integralmente. Para a Corte, com fundamento no artigo 91 da CONVEMAR,³⁸ caberia a São Vicente e Granadinas definir os requisitos para considerar um navio como de sua nacionalidade, a qual, no caso, foi devidamente comprovada pelo requerente. Além disso, o objetivo do vínculo entre o Estado e o navio relaciona-se com a efetividade na implementação dos deveres do Estado da bandeira, e não com a possibilidade de questionamento do critério de validade do registro. Com base no

38 "Article 91. Nationality of ships. 1. Every State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship. 2. Every State shall issue to ships to which it has granted the right to fly its flag documents to that effect."

artigo 295 da CONVEMAR,³⁹ o Tribunal definiu que a regra do esgotamento dos recursos internos não se aplica. Com fulcro nos artigos 94, 106,⁴⁰ 217⁴¹ e 292 da CONVEMAR, a Corte definiu que o navio deve ser considerado como uma unidade no que diz respeito

39 "Article 295. Exhaustion of local remedies. Any dispute between States Parties concerning the interpretation or application of this Convention may be submitted to the procedures provided for in this section only after local remedies have been exhausted where this is required by international law."

40 "Article 106. Liability for seizure without adequate grounds. Where the seizure of a ship or aircraft on suspicion of piracy has been effected without adequate grounds, the State making the seizure shall be liable to the State the nationality of which is possessed by the ship or aircraft for any loss or damage caused by the seizure."

41 "Article 217. Enforcement by flag States. 1. States shall ensure compliance by vessels flying their flag or of their registry with applicable international rules and standards, established through the competent international organization or general diplomatic conference, and with their laws and regulations adopted in accordance with this Convention for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels and shall accordingly adopt laws and regulations and take other measures necessary for their implementation. Flag States shall provide for the effective enforcement of such rules, standards, laws and regulations, irrespective of where a violation occurs. 2. States shall, in particular, take appropriate measures in order to ensure that vessels flying their flag or of their registry are prohibited from sailing, until they can proceed to sea in compliance with the requirements of the international rules and standards referred to in paragraph 1, including requirements in respect of design, construction, equipment and manning of vessels. 3. States shall ensure that vessels flying their flag or of their registry carry on board certificates required by and issued pursuant to international rules and standards referred to in paragraph 1. States shall ensure that vessels flying their flag are periodically inspected in order to verify that such certificates are in conformity with the actual condition of the vessels. These certificates shall be accepted by other States as evidence of the condition of the vessels and shall be regarded as having the same force as certificates issued by them, unless there are clear grounds for believing that the condition of the vessel does not correspond substantially with the particulars of the certificates. 4. If a vessel commits a violation of rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference, the flag State, without prejudice to articles 218, 220 and 228, shall provide for immediate investigation and where appropriate institute proceedings in respect of the alleged violation irrespective of where the violation occurred or where the pollution caused by such violation has occurred or has been spotted. 5. Flag States conducting an investigation of the violation may request the assistance of any other State whose cooperation could be useful in clarifying the circumstances of the case. States shall endeavour to meet appropriate requests of flag States. 6. States shall, at the written request of any State, investigate any violation alleged to have been committed by vessels flying their flag. If satisfied that sufficient evidence is available to enable proceedings to be brought in respect of the alleged violation, flag States shall without delay institute such proceedings in accordance with their laws. 7. Flag States shall promptly inform the requesting State and the competent international organization of the action taken and its outcome. Such information shall be available to all States. 8. Penalties provided for by the laws and regulations of States for vessels flying their flag shall be adequate in severity to discourage violations wherever they occur."

aos deveres e direitos do Estado do pavilhão, sendo irrelevante a nacionalidade de cada membro da tripulação.

O Tribunal por fim decidiu que: *i*) Guiné violou os direitos de São Vicente e Granadinas ao deter o navio “Saiga” e sua tripulação, bem como ao processar e condenar o seu capitão e confiscar sua carga; *ii*) Guiné agiu contra os dispositivos da CONVEMAR no exercício do seu direito de perseguição; *iii*) Guiné utilizou força excessiva quando da detenção do navio “Saiga”, procedendo contra as regras de direito internacional e violando os direitos do Estado requerente; *iv*) ainda que o termo utilizado pela Guiné para referir-se a São Vicente e Granadinas seja inapropriado, ele não constitui uma violação ao direito internacional; *v*) diante da ilegalidade na detenção, a caução de US\$ 400 mil depositada pelo Estado requerente deve ser restituída, já que perdeu seu objeto; *vi*) Guiné teve de pagar uma indenização de US\$ 2.123.357 ao Estado requerente, bem como cada parte arcou com os custos que despendeu no processo.

Os casos três e quatro apresentados ao Tribunal tiveram como partes Nova Zelândia e Austrália, de um lado, e, de outro, Japão e versou sobre a violação por parte do Japão de suas obrigações previstas na CONVEMAR com relação à conservação e gestão do atum de nadadeira azul, o chamado Caso Southern Bluefin Tuna Cases.

Nova Zelândia e Austrália alegaram que o Japão: *i*) não observou as obrigações que lhe incumbiam, previstas nos artigos 64, 116 e 119 da CONVEMAR⁴², de cooperar para a conservação das

42 “Article 64. Highly migratory species. 1. The coastal State and other States whose nationals fish in the region for the highly migratory species listed in Annex I shall cooperate directly or through appropriate international organizations with a view to ensuring conservation and promoting the

reservas de atum de nadadeira azul, sobretudo por meio de pesca experimental unilateral desta espécie; *ii*) não adotou com seus nacionais, nos termos do artigo 117⁴³ da CONVEMAR, medidas de conservação necessárias para manter constantes e estáveis os níveis das reservas do atum de nadadeira azul; *iii*) capturou atum de nadadeira azul em excesso a sua cota estabelecida em acordo comum pela Comissão para a Conservação do Atum de Nadadeira Azul; *iv*) foi violado o princípio da precaução; *vi*) foi solicitada a constituição de tribunal arbitral, em conformidade com o anexo VII da CONVEMAR, para decidir sobre a responsabilidade do

objective of optimum utilization of such species throughout the region, both within and beyond the exclusive economic zone. In regions for which no appropriate international organization exists, the coastal State and other States whose nationals harvest these species in the region shall cooperate to establish such an organization and participate in its work. 2. The provisions of paragraph 1 apply in addition to the other provisions of this Part."

"Article 116. Right to fish on the high seas. All States have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas subject to: (a) their treaty obligations; (b) the rights and duties as well as the interests of coastal States provided for, inter alia, in article 63, paragraph 2, and articles 64 to 67; and (c) the provisions of this section."

"Article 119. Conservation of the living resources of the high seas. 1. In determining the allowable catch and establishing other conservation measures for the living resources in the high seas, States shall: (a) take measures which are designed, on the best scientific evidence available to the States concerned, to maintain or restore populations of harvested species at levels which can produce the maximum sustainable yield, as qualified by relevant environmental and economic factors, including the special requirements of developing States, and taking into account fishing patterns, the interdependence of stocks and any generally recommended international minimum standards, whether subregional, regional or global; (b) take into consideration the effects on species associated with or dependent upon harvested species with a view to maintaining or restoring populations of such associated or dependent species above levels at which their reproduction may become seriously threatened 2. Available scientific information, catch and fishing effort statistics, and other data relevant to the conservation of fish stocks shall be contributed and exchanged on a regular basis through competent international organizations, whether subregional, regional or global, where appropriate and with participation by all States concerned 3. States concerned shall ensure that conservation measures and their implementation do not discriminate in form or in fact against the fishermen of any State."

- 43 "Article 117. Duty of States to adopt with respect to their nationals measures for the conservation of the living resources of the high seas All States have the duty to take, or to cooperate with other States in taking, such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas."

Japão na violação das obrigações supracitadas.⁴⁴ Diante disso, Nova Zelândia e Austrália pediram que o Tribunal Internacional do Direito do Mar declarasse que o Japão deveria concordar com a adoção de medidas de conservação, e que, se este não o fizesse, o Tribunal, unilateralmente, prescrevesse tais medidas.

O Japão, em contrapartida, argumentou que, caso a requisição dos requerentes fosse apreciada, o Tribunal deveria prescrever que Nova Zelândia e Austrália comesçassem negociações com o Japão por um período de seis meses para chegar a um consenso sobre o litígio, bem como que, caso as partes não chegassem a um acordo, o caso fosse submetido a uma comissão independente de cientistas.⁴⁵

O Japão contestou o pedido requerendo a não apreciação da requisição feita pelos Estados requerentes, na medida em que não satisfazia as duas condições necessárias para tanto, quais sejam, que a controvérsia dissesse respeito, *prima facie*, à interpretação ou aplicação da CONVEMAR,⁴⁶ e que as partes tivessem tentado, de boa-fé, chegar a uma solução amigável, nos termos da Seção 1 da Parte XV da CONVEMAR.

44 Ainda que Nova Zelândia e Austrália tenham submetido o caso à apreciação de um tribunal arbitral, tendo em vista a previsão do artigo 290.5 da CONVEMAR, o Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar pode determinar medidas cautelares nesses casos, quando expirado o prazo de duas semanas na realização de acordo entre as partes. A decisão da corte arbitral está disponível em: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=OpenPage&PageType=AnnouncementsFrame&FromPage=NewsReleases&pageName=Archive_%20Announcement7>. Acesso em: 27/10/2012. Em linhas gerais, a decisão do tribunal arbitral foi pela ausência de jurisdição para decidir o litígio e pela revogação das medidas cautelares estabelecidas pelo Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar.

45 CASELLA, Paulo Borba. *Direito internacional dos Espaços*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 407-416.

46 Segundo as alegações japonesas, a controvérsia diz respeito à aplicação da Convenção de 1993 para a preservação do atum de nadadeira azul, e não à CONVEMAR.

O Tribunal, por sua vez, estabeleceu que a aplicação da Convenção de 1993 para a Conservação do Atum de Nadadeira Azul não exclui a aplicação da CONVEMAR na proteção dessa espécie. Ademais, concluiu que o Estado-Parte não está obrigado a dar prosseguimento aos procedimentos de solução amigável quando entender que tais possibilidades estão esgotadas e não contribuirão para o deslinde do feito.

O Tribunal, portanto, na pendência da decisão de tribunal arbitral estabelecido, prescreveu que as partes deveriam: *i*) evitar adotar medidas que pudessem agravar a controvérsia; *ii*) evitar medidas que pudessem prejudicar a implementação das decisões do referido tribunal arbitral; *iii*) exceto se acordassem em sentido contrário, manter os níveis de captura do atum de nadadeira azul em consonância com os estabelecidos no acordo comum para o ano de 1999 e 2000; *iv*) abster-se, salvo acordo entre as partes, de realizar programa de pesca experimental dessa espécie, a menos que computassem as capturas em seus níveis anuais; *v*) retomar as negociações para alcançar acordo sobre o tema. Ainda, a Corte determinou que as medidas conservatórias estabelecidas deveriam ser notificadas para todos os Estados-Partes da CONVEMAR que praticassem a pesca dessa espécie.

O quinto processo perante o Tribunal, o Caso Camouco, envolveu litígio entre Panamá e França, tendo como questão a detenção do navio do Panamá sob suspeita de estar realizando pesca ilegal na zona econômica exclusiva do território francês (perto do arquipélago Crozet). O Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar foi chamado para decidir sobre a imediata libertação

do navio e seu capitão, bem como sobre o valor a ser depositado como garantia para tal ato.

O Panamá por sua vez, argumentou em petição inicial que a França violou o artigo 73 da CONVEMAR por não notificá-lo prontamente quando da detenção do navio Camouco, bem como por não realizar a sua liberação imediata. Por consequência, o Estado requerente pediu a imediata liberação, sem o depósito de caução ou outra garantia, do navio e seu capitão detidos e, subsidiariamente, que o valor a ser depositado em garantia posteriormente pela liberação da embarcação fosse inferior a FF 100.000, tendo em vista as despesas já despendidas com a apreensão da embarcação.

A França contestou, alegando em sua defesa a inadmissibilidade de todos os pedidos do Panamá e, alternativamente, que caso fosse necessário liberar o referido navio, que fosse determinado o pagamento de uma garantia no valor de FF 20 milhões.

A França alegou que o Panamá, ao não atuar instantaneamente (agindo apenas três meses após a detenção da embarcação), perdeu seus direitos previstos no artigo 292 da CONVEMAR para pedir a liberação imediata do navio e sua tripulação detidos. Ainda, o Estado requerido clamou pela inadmissibilidade da demanda em razão da tramitação do caso perante sua jurisdição doméstica.

No tocante às questões incidentais, tendo em vista que ambas as partes são Membros da CONVEMAR, bem como por não terem submetido o litígio a nenhum outro tribunal ou corte, o Tribunal Internacional do Direito do Mar decidiu possuir jurisdição legítima para atuar no caso. Para o Tribunal, o fato de o Panamá não ter agido prontamente no pedido de liberação imediata não afasta

a utilização do artigo 292 da CONVEMAR, já que inexistiu lapso temporal específico para o exercício desse direito. Além disso, pelo entendimento da Corte, era ilógico ler o artigo 292 da referida Convenção como atrelado a regras de esgotamento dos recursos internos ou a outra regra análoga, pois aquele dispositivo objetava ser um remédio independente e rápido, o que é incompatível com o esgotamento dos recursos locais. O Tribunal Internacional do Direito do Mar entendeu que o artigo 292 da CONVEMAR não abarca as violações ao artigo 73.3 e 73.4 do mesmo diploma, logo não poderia avaliar os pedidos referentes a esses artigos.

O Tribunal determinou, portanto, a imediata liberação do navio e sua tripulação e o pagamento de uma garantia no valor de FF 8 milhões, estabelecida de acordo tanto com o Caso Saiga (razoabilidade), decidido anteriormente, quanto com base na gravidade da ofensa, penalidades possivelmente previstas pela legislação do Estado detentor, valor da carga detida e o valor originalmente imposto pelo Estado detentor. Determinou-se que a caução deveria ser realizada, a menos que as partes decidissem de outro modo, na forma de garantia bancária. O Tribunal especificou, também, que ainda que as autoridades francesas negassem que o capitão do navio Camouco estivesse detido, ele deveria ser liberado, nos termos do artigo 292 da CONVEMAR.

O Caso Monte Confurco, sexto caso apresentado ao Tribunal, tem direta correlação com o “Caso Camouca” e foi apresentado em decorrência deste, embora tenha envolvido discussão entre República das Seicheles e França.

A República das Seicheles alegou que a França violou o artigo 73 da CONVEMAR ao não realizar adequadamente a

notificação da detenção do navio Monte Confurco, bem como que a garantia estabelecida pela França para a liberação do navio e sua tripulação era desarrazoada. A França, por sua vez, contestou pela adequabilidade da caução estipulada e, conseqüentemente, pela inadmissibilidade da demanda formulada pelo requerente.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar entendeu, assim como fez no precedente *Camouco*, que o artigo 292 da CONVEMAR não abarcava as violações ao artigo 73.3 e 73.4, logo não poderia avaliar os pedidos referentes a estes dispositivos. O Tribunal determinou, portanto, a imediata liberação do navio e sua tripulação, e o pagamento de uma garantia no valor de FF 18 milhões. Para a Corte, a ponderação entre as previsões dos artigos 73 e 292 deveria ser o norte no estabelecimento do valor razoável da garantia a ser depositada quando da liberação da embarcação detida, devendo, ainda, guardar proporcionalidade com a gravidade das pretensas ilegalidades cometidas e seguir os precedentes dos casos *Saiga* e *Camouco*. Especificou também que mesmo que as autoridades francesas negassem que o capitão do navio Monte Confurco estivesse detido, ele deveria ser liberado, nos termos do artigo 292 da CONVEMAR.

O Caso *Peixe-espada nas Águas do Pacífico (Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean)* é um dos casos mais emblemáticos do Tribunal, em razão de servir como base de interpretação para a potencial existência de conflitos de competência entre cortes e tribunais internacionais.

Confrontaram-se Chile e União Europeia, havendo anteriormente requisição pelas partes da criação de uma câmara especial para lidar com a preservação e exploração sustentável

de peixe-espada do sudeste do Oceano Pacífico. Chile e União Europeia requisitaram a criação de uma câmara especial para julgar potenciais litígios envolvendo a preservação e exploração sustentável do peixe-espada no sudeste do Oceano Pacífico. A câmara seria chamada para decidir se a União Europeia havia cumprido com suas obrigações previstas na CONVEMAR para conservação da referida espécie, incluindo navios pesqueiros com bandeira de qualquer membro da União Europeia que estivessem no alto-mar subjacente à zona econômica exclusiva chilena, de acordo com as provisões do decreto chileno de proteção do peixe-espada em alto-mar e do Acordo de Galápagos.

Após vários períodos de extensão do prazo para objeções preliminares, em 2009, as partes informaram à câmara que haviam se comprometido a ratificar e implementar o acordo por elas realizado em 16 de outubro de 2008, o qual compreendia um panorama mais estruturado para a cooperação na pesca e conservação do peixe-espada do sudeste do Oceano Pacífico, com diversas especificações. Por esse motivo, requisitaram uma ordem para encerrar o caso.

Antes de ler a ordem de retirada do caso da lista dos casos do Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar, a Corte enfatizou que, embora o julgamento de litígios seja a função principal do Tribunal, ele também atua no sentido de auxiliar as partes a chegar a uma resolução direta de seus conflitos, tal qual ocorreu neste caso.

A oitava lide, o Caso Grand Prince, envolveu discussão entre Belize como autora e França como ré, em razão de detenção do navio de Belize, sob suspeita de estar realizando pesca ilegal na

zona econômica exclusiva do território francês (perto das Ilhas Kerguelen). O Tribunal Internacional do Direito do Mar foi chamado para decidir sobre a imediata libertação do navio e seu capitão, bem como sobre o valor a ser depositado como garantia para o ato.

Belize alegou que a França violou o artigo 73 da CONVEMAR ao estabelecer valor desarrazoado como garantia para a liberação do navio detido e sua tripulação. Em decorrência disso, pediu a liberação imediata do navio e sua tripulação bem como que o Tribunal estipulasse caução adequada para tanto.

A França, por sua vez, pugnou pela inadmissibilidade da demanda formulada pelo requerente, uma vez que ela não possuía objeto e, alternativamente, para que fosse negado o pedido do requerente diante da inexistência das circunstâncias necessárias para a liberação imediata do navio e tripulação. A França alegou que, nos termos do artigo 292 da CONVEMAR, o Tribunal Internacional do Direito do Mar não possuía jurisdição atinente ao caso em tela, pois a jurisdição doméstica já julgaria o caso, determinando o confisco do navio *The Grand Prince*.

O Tribunal constatou que a entidade que ingressou no Tribunal não possuía *locus standi* para pleitear a liberação do navio detido e de sua tripulação. O pedido de liberação deveria ser feito por ou em nome do Estado do pavilhão do navio. No entendimento da Corte, nesse litígio restaram dúvidas se o registro da embarcação manteve-se no Estado de Belize após a expiração da patente provisória de navegação, em 4 de janeiro de 2001, o que impactaria na jurisdição do Tribunal para julgar tal caso. Atestou-se, ademais, que a própria Corte possuía o direito de lidar com todos os

aspectos de sua jurisdição, ainda que não aventados pelas partes. Assim, com fulcro no artigo 91 da CONVEMAR, bem como no fato de que Belize não manteve incessantemente a bandeira durante a disputa, o Tribunal decidiu que não havia evidências de que o navio estivesse locomovendo-se sob o pavilhão de Belize.

Destarte, diante da ausência de provas de que Belize era o Estado da bandeira do navio *Grand Prince*, o Tribunal decidiu que não possuía jurisdição para julgar o litígio.

No Caso *Chaisiri Reefer II*, a disputa teve Panamá e Iêmen e novamente envolveu a questão de detenção de navio panamenho. Diante da detenção do navio do Panamá, sob suspeita de estar realizando pesca ilegal no território do Iêmen, o Tribunal Internacional do Direito do Mar foi chamado para decidir sobre a imediata libertação do navio e seu capitão, uma vez que a caução requisitada já tinha sido depositada.

O Panamá alegou violação do artigo 73 da CONVEMAR, uma vez que não houve liberação imediata de navio de sua bandeira, mesmo após o depósito da garantia estipulada pelas autoridades do Estado requerente. Assim, o Panamá pleiteava a liberação imediata de seu navio e tripulação sem o pagamento de qualquer outra garantia.

As autoridades do Iêmen e Panamá informaram que chegaram a um acordo direto e o navio *Chaisiri Reefer II*, sua carga e tripulação foram liberadas em 12 de julho de 2001. Diante disso, foi emitida pelo Tribunal ordem de encerramento do caso nº 9 e declarada finda a disputa.

O décimo caso apresentado perante o Tribunal Internacional do Direito do Mar, Caso Mox Plant, *é também emblemático e*, assim como a discussão sobre o peixe-espada, demandou discussão sobre conflito de competência entre tribunais internacionais.

A discussão se deu entre Irlanda e Reino Unido e envolveu potenciais riscos de poluição ambiental no Mar da Irlanda causados pela abertura de uma nova instalação nuclear em Sellafield, no Reino Unido, para reprocessar combustível nuclear em um novo combustível de óxido misto (MOX).

Nos termos do anexo VII da CONVEMAR, a Irlanda requisitou que a disputa fosse submetida a um tribunal arbitral⁴⁷ e que, em sua pendência, com fulcro no artigo 290 da mesma Convenção, o Tribunal Internacional do Direito do Mar prescrevesse medidas cautelares. Alegou que o Reino Unido violou os artigos 123, 192, 193, 194, 197, 206, 211 e 213 da CONVEMAR⁴⁸, ao autorizar a

47 Inicialmente, a Irlanda acionou a cláusula compromissória da Convenção sobre a Proteção do Ambiente Marinho do Atlântico Noroeste, instaurando um tribunal arbitral internacional sobre a questão. Diante da ausência de resolução do litígio nessa seara, a Irlanda acionou o procedimento multilateral baseado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Constituíram-se, então, dois procedimentos arbitrais. Tendo em vista que o Reino Unido não suspendeu a autorização da usina MOX, mesmo com a abertura dos dois procedimentos arbitrais, a Irlanda então acionou o Tribunal Internacional do Direito do Mar, com a solicitação de prescrição de medidas cautelares de conservação e a suspensão imediata da referida autorização concedida pelo Reino Unido. Em 2 de julho de 2003, o Tribunal arbitral OSPAR julgou o caso, reconhecendo sua competência exclusiva (e, portanto, ignorando a competência do Tribunal Internacional do Direito do Mar) e denegando o pedido irlandês. A Comissão Europeia, por sua vez, em 30 de outubro de 2003, decidiu acionar a Irlanda no âmbito do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), sob o pretexto de que esse Estado ferira o princípio da cooperação internacional e de que a utilização do TJCE seria o órgão privilegiado para solucionar os conflitos entre Estados-Membros das Comunidades Europeias. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em 30 de maio de 2006, decidiu ser exclusiva a sua competência e condenou a Irlanda. Em face da complexidade de tribunais e decisões contraditórias, a Irlanda, em 1º de dezembro de 2003, pediu a suspensão do processo no Tribunal Internacional do Direito do Mar.

48 "Article 123. Cooperation of States bordering enclosed or semi-enclosed seas. States bordering an enclosed or semi-enclosed sea should cooperate with each other in the exercise of their rights and in the performance of their duties under this Convention. To this end they shall endeavour, directly

or through an appropriate regional organization: (a) to coordinate the management, conservation, exploration and exploitation of the living resources of the sea; (b) to coordinate the implementation of their rights and duties with respect to the protection and preservation of the marine environment; (c) to coordinate their scientific research policies and undertake where appropriate joint programmes of scientific research in the area; (d) to invite, as appropriate, other interested States or international organizations to cooperate with them in furtherance of the provisions of this article.”

“Article 192. General obligation. States have the obligation to protect and preserve the marine environment.”

“Article 193. Sovereign right of States to exploit their natural resources. States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment.”

“Article 194. Measures to prevent, reduce and control pollution of the marine environment. 1. States shall take, individually or jointly as appropriate, all measures consistent with this Convention that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities, and they shall endeavour to harmonize their policies in this connection. 2. States shall take all measures necessary to ensure that activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other States and their environment, and that pollution arising from incidents or activities under their jurisdiction or control does not spread beyond the areas where they exercise sovereign rights in accordance with this Convention. 3. The measures taken pursuant to this Part shall deal with all sources of pollution of the marine environment. These measures shall include, inter alia, those designed to minimize to the fullest possible extent: (a) the release of toxic, harmful or noxious substances, especially those which are persistent, from land-based sources, from or through the atmosphere or by dumping; (b) pollution from vessels, in particular measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea, preventing intentional and unintentional discharges, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of vessels; (c) pollution from installations and devices used in exploration or exploitation of the natural resources of the seabed and subsoil, in particular measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of such installations or devices; (d) pollution from other installations and devices operating in the marine environment, in particular measures for preventing accidents and dealing with emergencies, ensuring the safety of operations at sea, and regulating the design, construction, equipment, operation and manning of such installations or devices. 4. In taking measures to prevent, reduce or control pollution of the marine environment, States shall refrain from unjustifiable interference with activities carried out by other States in the exercise of their rights and in pursuance of their duties in conformity with this Convention. 5. The measures taken in accordance with this Part shall include those necessary to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life.”

“Article 197. Cooperation on a global or regional basis. States shall cooperate on a global basis and, as appropriate, on a regional basis, directly or through competent international organizations, in formulating and elaborating international rules, standards and recommended practices and procedures consistent with this Convention, for the protection and preservation of the marine environment, taking into account characteristic regional features.”

“Article 206. Assessment of potential effects of activities. When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as practicable, assess

the potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments in the manner provided in article 205.”

“Article 211. Pollution from vessels. 1. States, acting through the competent international organization or general diplomatic conference, shall establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels and promote the adoption, in the same manner, wherever appropriate, of routing systems designed to minimize the threat of accidents which might cause pollution of the marine environment, including the coastline, and pollution damage to the related interests of coastal States. Such rules and standards shall, in the same manner, be re-examined from time to time as necessary. 2. States shall adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels flying their flag or of their registry. Such laws and regulations shall at least have the same effect as that of generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference. 3. States which establish particular requirements for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment as a condition for the entry of foreign vessels into their ports or internal waters or for a call at their off-shore terminals shall give due publicity to such requirements and shall communicate them to the competent international organization. Whenever such requirements are established in identical form by two or more coastal States in an endeavour to harmonize policy, the communication shall indicate which States are participating in such cooperative arrangements. Every State shall require the master of a vessel flying its flag or of its registry, when navigating within the territorial sea of a State participating in such cooperative arrangements, to furnish, upon the request of that State, information as to whether it is proceeding to a State of the same region participating in such cooperative arrangements and, if so, to indicate whether it complies with the port entry requirements of that State. This article is without prejudice to the continued exercise by a vessel of its right of innocent passage or to the application of article 25, paragraph 2. 4. Coastal States may, in the exercise of their sovereignty within their territorial sea, adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from foreign vessels, including vessels exercising the right of innocent passage. Such laws and regulations shall, in accordance with Part II, section 3, not hamper innocent passage of foreign vessels. 5. Coastal States, for the purpose of enforcement as provided for in section 6, may in respect of their exclusive economic zones adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution from vessels conforming to and giving effect to generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference. 6. (a) Where the international rules and standards referred to in paragraph 1 are inadequate to meet special circumstances and coastal States have reasonable grounds for believing that a particular, clearly defined area of their respective exclusive economic zones is an area where the adoption of special mandatory measures for the prevention of pollution from vessels is required for recognized technical reasons in relation to its oceanographical and ecological conditions, as well as its utilization or the protection of its resources and the particular character of its traffic, the coastal States, after appropriate consultations through the competent international organization with any other States concerned, may, for that area, direct a communication to that organization, submitting scientific and technical evidence in support and information on necessary reception facilities. Within 12 months after receiving such a communication, the organization shall determine whether the conditions in that area correspond to the requirements set out above. If the organization so determines, the coastal States may, for that area, adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution from vessels implementing such international rules and standards or navigational practices as are made applicable, through the organization, for special areas. These laws and regulations shall not become applicable to foreign vessels until 15 months after the submission of the communication to the organization. (b) The coastal States shall publish the limits of any such particular, clearly

instalação da MOX Plant, por: *i*) não adotar medidas para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio ambiente marinho do mar da Irlanda, ocasionada pelas descargas de materiais radioativos da usina; *ii*) não avaliar o risco de um ataque terrorista na usina e preparar um plano de prevenção e resposta para este ataque; *iii*) não cooperar com a Irlanda na proteção do meio ambiente marinho, por não compartilhar informações e recusar-se a realizar uma avaliação de impacto ambiental adequada; *iv*) não demonstrar, na autorização para o funcionamento da MOX Plant, os potenciais riscos que ela causaria para o meio ambiente marinho.

Consequentemente, a Irlanda pediu que, cautelarmente, o Reino Unido: *i*) suspendesse a autorização da MOX Plant e alternativamente adotasse outras medidas para impedir suas operações; *ii*) garantisse que não há qualquer substância radioativa associada às operações da referida usina nas águas sobre as quais exerce direitos de soberania; *iii*) não realizasse nenhuma ação que pudesse agravar ou estender o litígio, bem como que pudesse

defined area. (c) If the coastal States intend to adopt additional laws and regulations for the same area for the prevention, reduction and control of pollution from vessels, they shall, when submitting the aforesaid communication, at the same time notify the organization thereof. Such additional laws and regulations may relate to discharges or navigational practices but shall not require foreign vessels to observe design, construction, manning or equipment standards other than generally accepted international rules and standards; they shall become applicable to foreign vessels 15 months after the submission of the communication to the organization, provided that the organization agrees within 12 months after the submission of the communication. 7. The international rules and standards referred to in this article should include inter alia those relating to prompt notification to coastal States, whose coastline or related interests may be affected by incidents, including maritime casualties, which involve discharges or probability of discharges.

"Article 213. Enforcement with respect to pollution from land-based sources States shall enforce their laws and regulations adopted in accordance with article 207 and shall adopt laws and regulations and take other measures necessary to implement applicable international rules and standards established through competent international organizations or diplomatic conference to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from land-based sources."

prejudicar os direitos da Irlanda em relação a qualquer decisão de mérito que o tribunal arbitral viria a tomar.

O Reino Unido sustentou a ausência de competência do Tribunal Internacional do Direito do Mar para prescrever medidas cautelares, uma vez que os principais elementos do caso são regidos por acordos regionais (Convenção de OSPAR e Tratado da Comunidade Europeia e Euratom) que preveem mecanismos obrigatórios de solução de conflitos. Alegou, ainda, que a previsão do artigo 283⁴⁹ da CONVEMAR não foi cumprida, uma vez que não houve tentativas de solução amigáveis entre as partes antes da submissão ao Tribunal.

No tocante às questões incidentais, o Tribunal estabeleceu que o artigo 282⁵⁰ da CONVEMAR deve ser lido no sentido de abarcar acordos gerais, regionais ou bilaterais que proporcionem uma solução para as disputas que envolvem a interpretação ou aplicação dessa Convenção. Ainda, constatou que, mesmo que tenham dispositivos similares, os tratados da Euratom e OSPAR são apartados da CONVEMAR, criados e aplicados em contextos e com objetos próprios e, por isso, podem obter resultados diversos.

49 "Article 283. Obligation to exchange views. 1. When a dispute arises between States Parties concerning the interpretation or application of this Convention, the parties to the dispute shall proceed expeditiously to an exchange of views regarding its settlement by negotiation or other peaceful means. 2. The parties shall also proceed expeditiously to an exchange of views where a procedure for the settlement of such a dispute has been terminated without a settlement or where a settlement has been reached and the circumstances require consultation regarding the manner of implementing the settlement."

50 "Article 282. Obligations under general, regional or bilateral agreement. If the States Parties which are parties to a dispute concerning the interpretation or application of this Convention have agreed, through a general, regional or bilateral agreement or otherwise, that such dispute shall, at the request of any party to the dispute, be submitted to a procedure that entails a binding decision, that procedure shall apply in lieu of the procedures provided for in this Part, unless the parties to the dispute otherwise agree."

Assim, para o Tribunal, como a disputa que seria aventada perante a corte arbitral, referir-se-ia apenas à interpretação e aplicação da CONVEMAR, e não de outros acordos; apenas os procedimentos previstos nessa Convenção seriam relevantes para a disputa. Ademais, concluiu que o Estado-Parte não está obrigado a dar prosseguimento aos procedimentos de solução amigável quando concluir que tais possibilidades estão esgotadas e não contribuirão para o deslinde do feito.

O Tribunal considerou que, nos termos do artigo 290⁵¹ da CONVEMAR, apenas devem ser prescritas medidas cautelares se a urgência da situação exigir, no sentido de evitar danos aos direitos das partes ou ao meio ambiente marinho antes da constituição do tribunal arbitral.

Nesse ínterim, tendo em vista a garantia dada pelo Reino Unido de que não mais se realizaria transporte marítimo de material radioativo, o Tribunal não considerou haver urgência nos pedidos

51 "Article 290. Provisional measures. 1. If a dispute has been duly submitted to a court or tribunal which considers that prima facie it has jurisdiction under this Part or Part XI, section 5, the court or tribunal may prescribe any provisional measures which it considers appropriate under the circumstances to preserve the respective rights of the parties to the dispute or to prevent serious harm to the marine environment, pending the final decision. 2. Provisional measures may be modified or revoked as soon as the circumstances justifying them have changed or ceased to exist. 3. Provisional measures may be prescribed, modified or revoked under this article only at the request of a party to the dispute and after the parties have been given an opportunity to be heard. 4. The court or tribunal shall forthwith give notice to the parties to the dispute, and to such other States Parties as it considers appropriate, of the prescription, modification or revocation of provisional measures. 5. Pending the constitution of an arbitral tribunal to which a dispute is being submitted under this section, any court or tribunal agreed upon by the parties or, failing such agreement within two weeks from the date of the request for provisional measures, the International Tribunal for the Law of the Sea or, with respect to activities in the Area, the Seabed Disputes Chamber, may prescribe, modify or revoke provisional measures in accordance with this article if it considers that prima facie the tribunal which is to be constituted would have jurisdiction and that the urgency of the situation so requires. Once constituted, the tribunal to which the dispute has been submitted may modify, revoke or affirm those provisional measures, acting in conformity with paragraphs 1 to 4. 6. The parties to the dispute shall comply promptly with any provisional measures prescribed under this article."

da Irlanda para prescrever outras medidas cautelares. Mesmo assim, o Tribunal considerou que as partes deviam cooperar: *i*) com a troca de informações sobre as possíveis consequências das operações de MOX Plant sobre o meio ambiente marinho irlandês; *ii*) no monitoramento dos riscos e efeitos das operações de MOX Plant no mar irlandês; *iii*) para a elaboração de medidas para evitar a poluição do meio ambiente marinho que pudessem resultar das operações de MOX Plant. Por fim, determinou-se que cada Estado deveria arcar com sua parte dos custos despendidos no procedimento.

No Caso Volga, a discussão também girou em torno da liberação imediata de navio detido e teve como partes a Federação Russa contra a Austrália. Diante da detenção do navio da Rússia sob suspeito de estar realizando pesca ilegal na zona econômica exclusiva do território australiano, o Tribunal Internacional do Direito do Mar foi chamado para decidir sobre a imediata libertação do navio e sua tripulação, bem como sobre o valor a ser depositado como garantia para tal ato.

A Federação Russa alegou que a Austrália violou o artigo 73 da CONVEMAR, uma vez que as condições estabelecidas pelo Estado requerido para a liberação imediata do navio e tripulação detidos não estavam amparadas pela Convenção. Em decorrência disso, pedia a liberação imediata da embarcação e tripulação detidas e a determinação, pelo Tribunal, de valor razoável a ser depositado como garantia; pedia também que o Estado requerido arcasse com as despesas do processo. A Austrália, por seu turno, limitou-se a enfatizar que as condições por ela estipuladas para a liberação do

navio Volga foram plausíveis com a CONVEMAR e que cada Estado devesse arcar com a sua parte dos custos do procedimento.⁵²

Baseando-se nos precedentes *Camouco* e *Monte Confurco*, o Tribunal Internacional do Direito do Mar constatou que o valor da caução a ser depositada para a liberação de embarcação detida deveria, entre outros fatores particulares do caso concreto, ser proporcional à gravidade das ilegalidades praticadas e das penas impostas, ao valor da carga apreendida e ao valor da garantia imposta pelo Estado detentor. Tendo isso em vista, o Tribunal decidiu que o valor estipulado pela Austrália (AU\$ 1,920 milhão) para a liberação apenas do navio (o qual representava o valor da embarcação, do óleo, dos lubrificantes e do equipamento de pesca) fora razoável. Nesse ponto, vale lembrar que o valor total estipulado pelo Estado detentor para a liberação do navio e tripulação foi de AU\$ 3.332.500.

Todavia, o Tribunal julgou que, como os tripulantes já haviam sido liberados antes da data do julgamento, não havia sentido computar o depósito da garantia tendo como base de cálculo valores atinentes a esse elemento. Ademais, a Corte entendeu que seria inapropriado estabelecer que o navio a ser liberado contivesse um sistema de monitoramento, pois a garantia a que o artigo 73 da CONVEMAR se refere é de natureza financeira. O objeto e

52 O valor da caução estipulada pela Austrália totalizou AU\$ 3.332.500, sendo composto por quatro partes: uma garantia de AU\$ 1.920.000, referente ao navio, óleo, lubrificantes e equipamento de pesca; uma garantia de AU\$ 412.500, referentes ao pagamento de potenciais multas impostas nos procedimentos criminais em curso contra a tripulação do navio Volga; uma garantia de AU\$ 100.000, relacionada às medidas de conversação impostas pela Convenção para a conservação dos recursos marinhos vivos da Antártica. Ademais, requereu-se que o navio adquira um sistema de monitoramento de navios, que armazene informações sobre o proprietário e beneficiários finais da embarcação, no valor de AU\$ 1 milhão.

finalidade do artigo 73, lido conjuntamente com o artigo 292 da CONVEMAR, é fornecer ao Estado do pavilhão um mecanismo para obter a liberação imediata de um navio e tripulação presos por supostas ilegalidades, pagando uma garantia de natureza financeira, cuja razoabilidade possa ser avaliada em termos igualmente monetários. A inclusão de termos não financeiros (ou garantias de bom comportamento) em tais condições desvirtua o objeto e a finalidade desse instituto.

O Tribunal, portanto, determinou a liberação imediata do navio e o pagamento de caução no valor de AU\$ 1,920 milhão, na forma de garantia bancária, salvo acordo em contrário entre as partes, bem como que cada Estado deveria arcar com a sua parte nos custos do procedimento.

No ano de 2003, foi apresentado o 12º caso perante o Tribunal Internacional do Direito do Mar, o Caso do Estreito De Johor, que e envolveu reclamação da Malásia contra Singapura sobre o estreito de Johor. O tema discutido foi concernente à colisão de atividades de aterramento realizadas por Singapura, com os direitos da Malásia sobre e ao redor do Estreito de Johor, que separava os dois Estados.

A Malásia alegou que Singapura violou suas obrigações da CONVEMAR ao iniciar e continuar as atividades de aterramento sem notificá-la e consultá-la, especificamente em relação aos artigos 2º, 15, 123, 192, 194, 198, 200, 204, 205, 206, 210 e 300⁵³. Por isso, pleiteou a paralisação de tais atividades na área

53 "Article 2. Legal status of the territorial sea, of the air space over the territorial sea and of its bed and subsoil. 1. The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea. 2. This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil. 3. The sovereignty over the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law."

"Article 15. Delimitation of the territorial sea between States with opposite or adjacent coast. Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith."

"Article 198. Notification of imminent or actual damage When a State becomes aware of cases in which the marine environment is in imminent danger of being damaged or has been damaged by pollution, it shall immediately notify other States it deems likely to be affected by such damage, as well as the competent international organizations."

"Article 200. Studies, research programmes and exchange of information and data. States shall cooperate, directly or through competent international organizations, for the purpose of promoting studies, undertaking programmes of scientific research and encouraging the exchange of information and data acquired about pollution of the marine environment. They shall endeavour to participate actively in regional and global programmes to acquire knowledge for the assessment of the nature and extent of pollution, exposure to it, and its pathways, risks and remedies."

"Article 204. Monitoring of the risks or effects of pollution. 1. States shall, consistent with the rights of other States, endeavour, as far as practicable, directly or through the competent international organizations, to observe, measure, evaluate and analyse, by recognized scientific methods, the risks or effects of pollution of the marine environment. 2. In particular, States shall keep under surveillance the effects of any activities which they permit or in which they engage in order to determine whether these activities are likely to pollute the marine environment."

"Article 205. Publication of reports. States shall publish reports of the results obtained pursuant to article 204 or provide such reports at appropriate intervals to the competent international organizations, which should make them available to all States."

"Article 206. Assessment of potential effects of activities. When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as practicable, assess the potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments in the manner provided in article 205."

"Article 210. Pollution by dumping. 1. States shall adopt laws and regulations to prevent, reduce and control pollution of the marine environment by dumping. 2. States shall take other measures as may be necessary to prevent, reduce and control such pollution. 3. Such laws, regulations and measures shall ensure that dumping is not carried out without the permission of the competent authorities of States. 4. States, acting especially through competent international organizations or diplomatic conference, shall endeavour to establish global and regional rules, standards and recommended practices and procedures to prevent, reduce and control such pollution. Such rules, standards and recommended practices and procedures shall be re-examined from time to time as necessary. 5. Dumping within the territorial sea and the exclusive economic zone or onto the continental shelf shall not be carried out without the express prior approval of the coastal State, which has the right to permit, regulate and control such dumping after due consideration of the matter with other States which by reason of their geographical situation may be adversely affected thereby. 6. National laws, regulations and measures shall be no less effective in preventing, reducing and controlling such pollution than the global rules and standards."

"Article 300. Good faith and abuse of rights. States Parties shall fulfil in good faith the obligations assumed under this Convention and shall exercise the rights, jurisdiction and freedoms recognized in this Convention in a manner which would not constitute an abuse of right."

que compreende as águas da Malásia e a restauração do *status quo anterior*, bem como que Singapura dividisse as informações sobre o projeto e lhe desse oportunidade de se manifestar sobre os potenciais impactos ambientais, adequando os projetos com o intuito de restringir os eventuais riscos de dano ambiental.

A Malásia solicitou a constituição de tribunal arbitral, em conformidade com o anexo VII da CONVEMAR, para decidir sobre a responsabilidade de Singapura na violação da obrigação supracitada⁵⁴ e, além disso, solicitou ao Tribunal Internacional do Direito do Mar que declarasse, cautelarmente, que Singapura suspendesse as atividades na pendência da decisão do tribunal arbitral e compartilhasse as informações sobre o projeto dando oportunidade para que a Malásia se manifestasse.

Singapura, em contrapartida, contestou, pedindo rejeição do pedido de medida cautelar e determinação de que a Malásia arcasse com os custos do procedimento. Cabe ressaltar que Singapura reclamou ainda a aplicação do artigo 283, pleiteando a inadmissibilidade da demanda diante do não cumprimento dos requisitos especificados no referido artigo, entre os quais que as partes tivessem tentado, de boa-fé, chegar a uma solução amigável, nos termos da Seção 1 da Parte XV da CONVEMAR.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar, no que concerne às questões incidentais, entendeu que um Estado não é obrigado a seguir as regras da Parte XV, Seção 1, da CONVEMAR, quanto

54 O tribunal arbitral designado para julgar o caso foi informado pelas partes, em 10 de janeiro de 2005, sobre a realização de negociações entre elas destinadas a resolver o caso. As partes acordaram *ad referendum*, suspendendo a atuação da referida corte. Disponível em: <http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1154>. Acesso em: 28/10/2012.

confluir que inexistem possibilidades de acordo pacífico entre as partes, tal qual ocorreu no caso.

O Tribunal considerou também que, com precedente em outros julgados, nos termos do artigo 290 da CONVEMAR, apenas devem ser prescritas medidas cautelares se a urgência da situação exigir, no sentido de evitar que danos aos direitos das partes ou ao meio ambiente marinho ocorram antes da constituição do tribunal arbitral, considerando, então, que a reivindicação de uma área territorial marítima não é suficiente, *per se*, para a prescrição de medidas cautelares, entendimento reforçado pelas provas apresentadas pela Malásia, que não demonstraram a existência de uma situação de urgência ou de risco na violação de seus direitos.

Todavia, com base no artigo 89 das Regras do Tribunal Internacional do Direito do Mar, pode o Tribunal prescrever medidas cautelares diversas das requisitadas pelas partes. Assim, na decisão final, o Tribunal determinou a imposição das seguintes medidas cautelares: *i*) que as partes deveriam cooperar, estabelecendo um grupo independente de especialistas para examinar o projeto de aterro de Singapura, bem como estabelecer medidas mitigadoras dos danos ambientais e compartilhar informação entre os Estados; *ii*) que Singapura não deveria conduzir suas atividades de aterramento de forma a causar prejuízos irreparáveis aos direitos da Malásia ou sérios danos ao meio ambiente marinho; *iii*) que Malásia e Singapura deveriam arcar, respectivamente, com suas partes nos custos do procedimento.

São Vicente e Granadinas e Guiné-Bissau protagonizaram o 13º contencioso perante o Tribunal Internacional do Direito

do Mar, o Caso Juno Trader, quando discutiram liberação de embarcação em razão da detenção do navio de São Vicente e Granadinas, sob suspeita de estar realizando pesca ilegal na zona econômica exclusiva do território da Guiné-Bissau.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar foi chamado para decidir sobre a imediata libertação do navio e sua tripulação, bem como sobre o valor a ser depositado em garantia para tal ato.

São Vicente e Granadinas alegou que Guiné-Bissau violou o artigo 73 da CONVEMAR, uma vez que as condições estabelecidas pelo Estado requerido para a liberação imediata do navio e tripulação detidos não eram razoáveis. Asseverou que depositou uma garantia de EUR 50 mil e, mesmo assim, sua embarcação e tripulação não foram liberadas. Em decorrência disso, pediu a liberação imediata da embarcação e tripulação detidas e a determinação, pelo Tribunal, de valor razoável a ser depositado em garantia, bem como que Guiné-Bissau arcasse com as despesas do processo.

Guiné-Bissau contrapôs-se ao pedido alegando que o pedido do Estado requerente não estava bem fundamentado e, alternativamente, que caso fosse decidido pela liberação da embarcação e tripulação detidos e que a garantia a ser depositada não fosse inferior a EUR 1.227.214, arcando o Estado requerente com todos os custos do procedimento. Guiné-Bissau questionou a jurisdição do Tribunal para julgar o caso sob o argumento de que, em 4 de novembro de 2004, a propriedade do navio Juno Trader havia sido transferida para o Estado requerente, o que fez que o

Estado requerido não fosse mais aquele do pavilhão da embarcação detida.

No que concernia às questões incidentais, o Tribunal observou que no caso não havia base para considerar mudança definitiva na nacionalidade do navio confiscado, afastando o pedido de desconsideração de que São Vicente e Granadinas fosse o Estado do pavilhão, e afirmando a sua jurisdição, afastando, também, as alegações do Estado requerido, além de definir que os embates sobre o artigo 73.1 da CONVEMAR não estavam sendo discutidas no caso.

A partir das provas documentais do processo, o Tribunal constatou que o depósito de garantia para a liberação do navio e tripulação detidos não foi solicitado pelo Estado detentor e que este não reagiu à caução depositada pelo Estado requerente e, tampouco, informou-o que considerava desarrazoado o valor depositado. Para a Corte, o artigo 73 deve ser lido como um conjunto, isto é, a obrigação de liberação imediata inclui considerações elementares de direito humanitário e do devido processo legal, e o depósito de uma garantia razoável aponta para a legalidade dessa provisão.

O Tribunal determinou que o navio Juno Trader e seus tripulantes deveriam ser liberados, depositada uma caução no valor de EUR 300 mil, na forma de garantia bancária. Tal valor levava em consideração a gravidade das ilegalidades cometidas, as penalidades impostas e o valor da carga. Ainda, o montante de EUR 8.770 deveria ser depositado pelo Estado requerente, previamente, como multa imposta ao capitão do navio. Por outro lado, os EUR 50 mil originalmente depositados deveriam ser restituídos para

São Vicente e Granadinas, arcando cada Estado com a sua parte das custas do procedimento.

O Caso Hoshinmaru foi o 14º contencioso apresentado no Tribunal, em 2007, tendo como partes litigantes Japão e Rússia. O tema central foi a discussão estabelecida diante da detenção do navio japonês, sob suspeita de estar infringindo a legislação russa quando da pesca em sua zona econômica exclusiva. O Tribunal Internacional do Direito do Mar foi chamado para decidir sobre a imediata libertação do navio e sua tripulação, bem como sobre o valor a ser depositado em garantia para tal ato.

O Japão apresentou demanda alegando que a Rússia violou o artigo 73 da CONVEMAR ao não liberar o navio e tripulação detidos e não estabelecer garantia a ser depositada para a realização da liberação. Em decorrência disso, pleiteou a efetivação da liberação, nas condições a ser estabelecidas pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar.

A Rússia, por sua vez, afirmou que agiu em consonância com as obrigações que lhe são impostas pela CONVEMAR, apontando para a inadmissibilidade do pedido japonês, com o argumento de que uma garantia foi efetivamente estabelecida, em 13 de julho de 2007 (após a instauração do procedimento de liberação imediata), no valor de 25 milhões de rublos, o que tornava o pedido sem objeto, e de que o excesso de vagueza no pedido japonês impossibilitava o julgamento pela Corte.

O Tribunal considerou que a objeção russa fosse rejeitada, uma vez que a estipulação de garantia, realizada após o início do

procedimento, não invalidava o processo, mas apenas restringia a razoabilidade desta caução. Rejeitou também o argumento de vagueza no pedido do Estado requerente, tendo em vista o seu entendimento de que o pedido fora baseado na análise conjunta dos artigos 73 e 292 da CONVEMAR.

A seguir, o Tribunal considerou que o fato de existir entre as Partes uma comissão conjunta sobre pesca não vinculava necessariamente a aceitação do Estado requerente do valor fixado para o pagamento da caução estipulado pelo Estado requerido, entendendo que o valor da caução fora desarrazoado, uma vez que havia se baseado nos patamares máximos das penas aplicáveis na Rússia, ou o valor da carga, quando, nesse caso específico (ao contrário dos precedentes julgados pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar), tal computo se mostrava proporcional, pois o navio japonês não havia cometido ilegalidade tão grave. O Tribunal decidiu pela liberação imediata do navio e tripulação detidos e pelo depósito de garantia no valor de 10 milhões de rublos, na forma de pagamento ou garantia bancária.

As mesmas partes (Rússia e Japão) do caso anterior protagonizaram nova discussão, no mesmo ano, no Caso Tomimaru, novamente envolvendo contencioso relativo à detenção de navio japonês pelas autoridades russas em razão da existência de suspeitas de estar infringindo a legislação russa quando da pesca em sua zona econômica exclusiva.

O Japão requereu a imediata libertação do navio e sua tripulação, bem como estipulação de valor a ser depositado como

garantia para tal ato⁵⁵. O Japão alegou que a Rússia violou o artigo 73 da CONVEMAR ao não liberar o navio Tomimaru e sua tripulação e ao não estabelecer garantia a ser depositada para a realização da referida liberação. Em decorrência disso, pleiteou a efetivação da liberação, nas condições estabelecidas pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar.

A Rússia, por sua vez, contestou alegando que agiu em consonância com as obrigações que lhe são impostas pela CONVEMAR, rogando pela inadmissibilidade do pedido japonês, por seu caráter vago que impedia o julgamento pelo Tribunal. Sustentou também que o julgamento do caso pelo Tribunal Regional de Kamtchaka, na Rússia, fez com que o pedido do Japão tivesse perdido o seu objeto, argumentando que, de acordo com o artigo 292 da CONVEMAR, o exame dos pedidos de liberação devia ser avaliado isoladamente, sem prejuízo do mérito das questões submetidas ao fórum doméstico adequado contra a tripulação, capitão e proprietários da embarcação detida. No caso em tela, a decisão da Corte russa já tinha sido tomada, inclusive executada, o que impediria a liberação imediata requerida pelo Japão.

Em sua sentença o Tribunal rejeitou integralmente o argumento de vagueza no pedido do Estado requerente, tendo em vista o seu entendimento de que fora baseado na análise conjunta dos artigos 73 e 292 da CONVEMAR. Quanto à questão da rejeição do pedido japonês por perda de objeto, o Tribunal enfatizou que era

55 O professor Paulo Borba Casella, em seu livro, *Direito Internacional dos Espaços*, traz síntese desse caso, para elucidar sobre as controvérsias que tocam na temática dos recursos vivos da zona econômica exclusiva. CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional dos Espaços*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 416-417.

necessário distinguir duas questões: *i*) se a confiscação impactava a nacionalidade do navio; e *ii*) se a confiscação levava à perda do objeto do pedido de liberação imediata. Sobre o primeiro ponto, a Corte definiu que o confisco de uma embarcação não resultava, *per se*, na mudança automática da bandeira, já que a alteração da propriedade do navio e na nacionalidade do seu pavilhão são duas questões diferentes. Em razão das relevantes repercussões da nacionalidade da bandeira da embarcação, que produz uma rede de direitos e obrigações mútuas, tal qual previsto no artigo 94 da CONVEMAR, não se podia supor que a alteração na propriedade do navio levasse a alteração em sua nacionalidade. Sobre o segundo aspecto, o Tribunal aludiu que o artigo 73 da CONVEMAR não mencionava o confisco de embarcações, ainda que muitos Estados utilizassem-se dessa prática em suas legislações⁵⁶.

Por fim, o entendimento da Corte foi que o confisco de um navio não deveria ser utilizado de modo a perturbar o equilíbrio dos interesses do Estado do pavilhão e do Estado costeiro. A decisão de confiscar elimina o caráter provisório da detenção da embarcação, tornando o procedimento para a sua liberação imediata sem objeto. Tal decisão, todavia, não devia ser tomada para impedir que o Estado requerente pudesse se utilizar de recursos jurisdicionais ou para evitar a utilização do devido processo legal, uma vez que apressada decisão de confisco comprometeria o funcionamento do artigo 292 da CONVEMAR, cabendo, portanto, ao Estado de bandeira, com o intuito de obter a mencionada liberação, agir no momento apropriado, quer no âmbito interno, quer no âmbito de jurisdição do Tribunal Internacional do Direito do Mar.

56 RANGEL, Vicente Marotta. *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*. Association internationale du droit de la mer, Bruxelles : Bruylant, 2009.

No caso, a decisão do Supremo Tribunal da Federação Russa encerrou os procedimentos no âmbito nacional, observando todas as regras processuais adequadas, não se mostrando tendenciosa a frustrar as possibilidades de recurso a outras cortes judiciais. O Tribunal decidiu que liberar a embarcação Tomimaru iria contradizer a decisão que terminou o processo perante as adequadas instâncias domésticas, usurpando a jurisdição nacional e agindo em contrariedade ao artigo 292 da CONVEMAR. O Tribunal considerou que o pedido japonês perdeu o seu objeto.

O 16º caso envolveu disputa concernente à fronteira marítima (incluindo o mar territorial, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental) entre Bangladesh e Myanmar na Baía de Bengala.

A disputa entre as Partes havia sido inicialmente submetida ao procedimento arbitral previsto no anexo VII da CONVEMAR, mas posteriormente as partes acordaram em transferir a disputa sobre o caso para o Tribunal Internacional do Direito do Mar.

Ambas as partes levantaram inúmeras questões jurídicas, entre as quais: a alegação de Bangladesh de que delimitação marítima já havia sido acordada pelas partes em 1974; delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental dentro das 200 milhas náuticas; o pedido de Bangladesh, contestado por Myanmar⁵⁷, de que a plataforma continental se estendesse para

57 Bangladesh alegou que tinha direito a uma plataforma continental para além das 200 milhas náuticas, com fulcro no prolongamento natural descrito no artigo 76 da CONVEMAR, em virtude da continuidade geológica e geomorfológica entre seu território e o subsolo da baía de Bengala, confirmada por teste de prolongamento geológico natural. Myanmar, por sua vez, apesar de não contradizer as provas científicas, crê ser irrelevante a realização do referido teste, uma vez que o direito de extensão da plataforma continental decorre da extensão física da margem continental.

além das referidas 200 milhas; os métodos a serem utilizados para a delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental, já que os artigos 74⁵⁸ e 83⁵⁹ da CONVEMAR apenas mencionavam a busca de uma solução equitativa, pois Bangladesh ansiava pela utilização do método do ângulo bissetriz, e Myanmar pleiteava a utilização da equidistância.

Questão interessante é que houve questionamentos sobre a jurisdição do Tribunal em relação à delimitação da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas⁶⁰.

O Tribunal entendeu possuir jurisdição para delimitar as fronteiras marítimas, incluindo a demarcação para além das 200 milhas náuticas, uma vez que a CONVEMAR não faz distinção entre a

58 "Article 74. Delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts 1. The delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution. 2. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, the States concerned shall resort to the procedures provided for in Part XV. 3. Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation. 4. Where there is an agreement in force between the States concerned, questions relating to the delimitation of the exclusive economic zone shall be determined in accordance with the provisions of that agreement."

59 "Article 83. Delimitation of the continental shelf between States with opposite or adjacent coasts. 1. The delimitation of the continental shelf between States with opposite or adjacent coasts shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution. 2. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, the States concerned shall resort to the procedures provided for in Part XV. 3. Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation. 4. Where there is an agreement in force between the States concerned, questions relating to the delimitation of the continental shelf shall be determined in accordance with the provisions of that agreement."

60 MATTOS, Adherbal Meira. *O novo Direito do Mar*. 2. ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

plataforma continental interna e externa (os artigos 76⁶¹, 77⁶² e 83 da CONVEMAR fazem alusão a uma única plataforma continental) e

61 "Article 76. Definition of the continental shelf. 1. The continental shelf of a coastal State comprises the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin, or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured where the outer edge of the continental margin does not extend up to that distance. 2. The continental shelf of a coastal State shall not extend beyond the limits provided for in paragraphs 4 to 6. 3. The continental margin comprises the submerged prolongation of the land mass of the coastal State, and consists of the seabed and subsoil of the shelf, the slope and the rise. It does not include the deep ocean floor with its oceanic ridges or the subsoil thereof. 4. (a) For the purposes of this Convention, the coastal State shall establish the outer edge of the continental margin wherever the margin extends beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, by either: (i) a line delineated in accordance with paragraph 7 by reference to the outermost fixed points at each of which the thickness of sedimentary rocks is at least 1 per cent of the shortest distance from such point to the foot of the continental slope; or (ii) a line delineated in accordance with paragraph 7 by reference to fixed points not more than 60 nautical miles from the foot of the continental slope. (b) In the absence of evidence to the contrary, the foot of the continental slope shall be determined as the point of maximum change in the gradient at its base. 5. The fixed points comprising the line of the outer limits of the continental shelf on the seabed, drawn in accordance with paragraph 4 (a)(i) and (ii), either shall not exceed 350 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured or shall not exceed 100 nautical miles from the 2,500 metre isobath, which is a line connecting the depth of 2,500 metres. 6. Notwithstanding the provisions of paragraph 5, on submarine ridges, the outer limit of the continental shelf shall not exceed 350 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. This paragraph does not apply to submarine elevations that are natural components of the continental margin, such as its plateaux, rises, caps, banks and spurs. 7. The coastal State shall delineate the outer limits of its continental shelf, where that shelf extends beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, by straight lines not exceeding 60 nautical miles in length, connecting fixed points, defined by coordinates of latitude and longitude. 8. Information on the limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured shall be submitted by the coastal State to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set up under Annex II on the basis of equitable geographical representation. The Commission shall make recommendations to coastal States on matters related to the establishment of the outer limits of their continental shelf. The limits of the shelf established by a coastal State on the basis of these recommendations shall be final and binding. 9. The coastal State shall deposit with the Secretary-General of the United Nations charts and relevant information, including geodetic data, permanently describing the outer limits of its continental shelf. The Secretary-General shall give due publicity thereto. 10. The provisions of this article are without prejudice to the question of delimitation of the continental shelf between States with opposite or adjacent coasts."

62 "Article 77. Rights of the coastal State over the continental shelf 1. The coastal State exercises over the continental shelf sovereign rights for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources. 2. The rights referred to in paragraph 1 are exclusive in the sense that if the coastal State does not explore the continental shelf or exploit its natural resources, no one may undertake these activities without the express consent of the coastal State. 3. The rights of the coastal State over the continental shelf do not depend on occupation, effective or notional, or on any express proclamation. 4. The natural resources referred to in this Part consist of the mineral and other non-living resources of the seabed and subsoil together with living organisms belonging to sedentary species, that is to say, organisms which, at the harvestable stage, either are immobile on or under the seabed or are unable to move except in constant physical contact with the seabed or the subsoil."

asseverou que, a despeito do que pleiteava Bangladesh, não havia acordo entre as partes, já que a ata por elas aprovada em 1974 não criara quaisquer obrigações legais. Assim, nos termos do artigo 15 da CONVEMAR, o próprio Tribunal foi chamado a fixar as fronteiras marítimas interestatais da área em litígio.

Em relação ao método utilizado para delimitar a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, o Tribunal acolheu a alternativa trazida por Myanmar, com fulcro na utilização de precedentes da Corte Internacional de Justiça nos casos da Plataforma Continental do Mar do Norte e no do Mar Negro, ilustrando a minimização da subjetividade e incerteza na determinação das fronteiras marítimas.⁶³

Sem fugir de sua responsabilidade o Tribunal, a seguir, tratou do ajuste na linha de equidistância provisória, bem como definiu que, para além dos limites das 200 milhas náuticas, a fronteira marítima dos Estados deveria continuar, ao longo da linha geodésica, até atingir a área onde os direitos de terceiros Estados pudessem ser afetados, seguindo, igualmente, o método da equidistância. O Tribunal acatou o posicionamento de Myanmar (segundo o qual a realização de testes de prolongamento geológico natural seriam irrelevantes, uma vez que tal exame não é independente e o direito de alargamento da plataforma continental relaciona-se à extensão física de sua margem), nos termos do artigo 76 da CONVEMAR.

63 A referência feita pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar a decisão anterior da Corte Internacional de Justiça demonstra coerência sistêmica da aplicação do direito internacional, ao mesmo tempo em que evidencia que a cooperação entre as duas instâncias internacionais pode ser bem executada à mediada que os preceitos de um tribunal sirvam como fundamento para as decisões de outros, como tem feito também o Tribunal Penal Internacional, afastando com isso a ideia de fragmentação em razão de regimes distintos ou conflitos de competência, teorias vazias que a própria aplicação do direito internacional tem suplantado.

Abarcou-se, também, a problemática da zona cinzenta – área de uma fronteira marítima para além das 200 milhas do seu Estado, mas a menos de 200 milhas do Estado do outro lado da fronteira – criando-a do lado de Bangladesh.

No caso 17 houve exercício da *competência da opinião consultiva* do Tribunal submetida à Câmara de Disputas sobre os Fundos Marinhos, pelo Conselho da Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos, cuja dúvida girava em torno das *responsabilidades e obrigações de Estados-Partes, pessoas e entidades quanto às atividades de Área*.⁶⁴

Os questionamentos, feitos à Câmara para as Disputas sobre os Fundos Marinhos, envolvendo a problemática em questão abarcaram os seguintes aspectos: *i) quais as responsabilidades e obrigações legais dos Estados-Partes da CONVEMAR, com relação ao patrocínio de atividades na Área?; ii) qual a extensão dessa responsabilidade no caso de falha no cumprimento das disposições da CONVEMAR, nos termos do seu artigo 153?⁶⁵; iii) quais as*

64 A parcela do mar e seus recursos naturais que não estão submetidos às jurisdições estatais foi denominada de "Área". A Área é regida pelos princípios da inapropriabilidade e não sujeição à soberania; utilização em benefício da humanidade; utilização exclusivamente para fins pacíficos; utilização sustentável; utilização fundada na cooperação científica e tecnológica internacional; administração conjunta. Ademais, os recursos existentes na Área são inalienáveis, não podendo nenhum Estado reivindicar a sua soberania, pois os direitos sobre eles pertencem à humanidade, a qual deve aproveitá-los ordenada e racionalmente. É papel da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (*International Seabed Authority*) atuar em nome da humanidade na gestão das riquezas marítimas da Área. FIGUERÔA, Christiano S. B. *et al.* Direito dos fundos marinho internacionais: o patrimônio comum da humanidade vinte anos após a convenção de Montego Bay. In CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A nova dimensão do direito internacional público*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003, p. 82.

65 "Article 153. System of exploration and exploitation. 1. Activities in the Area shall be organized, carried out and controlled by the Authority on behalf of mankind as a whole in accordance with this article as well as other relevant provisions of this Part and the relevant Annexes, and the rules, regulations and procedures of the Authority. 2. Activities in the Area shall be carried out as prescribed in paragraph 3: (a) by the Enterprise, and (b) in association with the Authority by States Parties, or state enterprises or natural or juridical persons which possess the nationality of States Parties or are effectively controlled

medidas necessárias e apropriadas que o Estado patrocinador deve tomar a fim de cumprir com as suas responsabilidades, nos termos do acordo de 1994 para aplicação da Parte XI da CONVEMAR?

Após o Tribunal certificar sua jurisdição para dar a opinião consultiva requisitada, a Câmara para as disputas sobre os fundos marinhos respondeu as perguntas que lhe foram formuladas detalhando e ponderando que os Estados patrocinadores possuem dois tipos de obrigações decorrentes da CONVEMAR e anexos: i) obrigação de assegurar o cumprimento, por empreiteiros, dos termos do contrato e das obrigações da CONVEMAR. Esta é uma obrigação *due diligence*, em que o Estado patrocinador deve se esforçar ao máximo, com medidas jurídicas e administrativas adequadas, para que as empresas cumpram o contrato; e ii) obrigações diretas que os Estados patrocinadores devem realizar independentemente de seu dever de garantir uma determinada conduta por parte dos contratantes. Tais obrigações incluem auxiliar a Autoridade a estabelecer o sistema de exploração e

by them or their nationals, when sponsored by such States, or any group of the foregoing which meets the requirements provided in this Part and in Annex III. 3. Activities in the Area shall be carried out in accordance with a formal written plan of work drawn up in accordance with Annex III and approved by the Council after review by the Legal and Technical Commission. In the case of activities in the Area carried out as authorized by the Authority by the entities specified in paragraph 2(b), the plan of work shall, in accordance with Annex III, article 3, be in the form of a contract. Such contracts may provide for joint arrangements in accordance with Annex III, article 11.4. The Authority shall exercise such control over activities in the Area as is necessary for the purpose of securing compliance with the relevant provisions of this Part and the Annexes relating thereto, and the rules, regulations and procedures of the Authority, and the plans of work approved in accordance with paragraph 3. States Parties shall assist the Authority by taking all measures necessary to ensure such compliance in accordance with article 139. 5. The Authority shall have the right to take at any time any measures provided for under this Part to ensure compliance with its provisions and the exercise of the functions of control and regulation assigned to it thereunder or under any contract. The Authority shall have the right to inspect all installations in the Area used in connection with activities in the Area. 6. A contract under paragraph 3 shall provide for security of tenure. Accordingly, the contract shall not be revised, suspended or terminated except in accordance with Annex III, articles 18 and 19.”

exploração, nos termos do artigo 153, e utilizar o princípio da precaução, as melhores práticas ambientais e medidas de proteção do meio ambiente marinho em casos emergenciais.

Sobre a extensão da responsabilidade do Estado patrocinador, a Corte estipulou que ela decorre de sua falha no cumprimento de suas obrigações previstas na CONVEMAR e anexos, desde que haja dano. A responsabilidade requer comprovação (e não mera presunção) do nexo de causalidade entre as falhas e os danos delas decorrente. O Estado estará isento de responsabilização se tiver realizado todas as medidas necessárias e adequadas para garantir o cumprimento efetivo das obrigações pelo contratado. Contudo, essa espécie de isenção não se aplica às falhas do Estado no cumprimento de suas próprias obrigações. Ademais, as responsabilidades do Estado patrocinador e do contratado serão paralelas e não solidárias ou residuais, sendo que, em caso de vários patrocinadores, pode instituir-se a solidariedade. Ainda, cumpre apontar que a responsabilidade será relacionada ao valor real do dano, a qual se mantém mesmo depois de findas as atividades exploratórias.

No que concerne às medidas a serem adotadas para que o Estado patrocinador cumpra com as suas obrigações, o Tribunal concluiu que a CONVEMAR exige a criação de leis e regulamentos para assegurar o cumprimento das obrigações do contratante e para isentar o Estado patrocinador de responsabilidade. A extensão de tais medidas depende do Estado patrocinador e pode incluir, por exemplo, o mecanismo de supervisão e coordenação das atividades do contratante. A Corte reiterou, igualmente, que

tais medidas são requisitos necessários para a devida realização do *due diligence* do Estado patrocinador e sua consequente isenção de responsabilidade.

Segundo o entendimento conclusivo do Tribunal, o Estado patrocinador deve agir de boa-fé e com razoabilidade, primando pelo benefício da humanidade como um todo. Em vista disso, as regras adotadas pelo Estado no tocante à proteção ambiental não podem ser menos rigorosas do que as regras da Autoridade ou de direito internacional sobre o tema, bem como todas as medidas devem ser caráter obrigatório para o contratante.

O Caso Louisa foi o 18º submetido ao Tribunal, tendo como partes São Vicente e Granadinas e a Espanha, em razão da detenção do navio de São Vicente e Granadinas, sob suspeita de estar infringindo a legislação espanhola no tocante ao seu patrimônio histórico e conservação marinha. O Tribunal Internacional do Direito do Mar foi chamado para decidir sobre a imediata libertação do navio e sua tripulação, bem como sobre o valor a ser depositado como garantia para tanto.

São Vicente e Granadinas alegou que a Espanha violou os artigos 73, 87, 226, 245 e 303 da CONVEMAR⁶⁶. Em decorrência

66 "Article 87. Freedom of the high seas. 1. The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and land-locked States: (a) freedom of navigation; (b) freedom of overflight; (c) freedom to lay submarine cables and pipelines, subject to Part VI; (d) freedom to construct artificial islands and other installations permitted under international law, subject to Part VI; (e) freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2; (f) freedom of scientific research, subject to Parts VI and XIII. 2. These freedoms shall be exercised by all States with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under this Convention with respect to activities in the Area."

disso, pediu ao Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar que: *i*) liberasse cautelarmente o navio Louisa e seus equipamentos, nos termos a serem estabelecidos pela Corte; *ii*) prescrevesse outras medidas assecuratórias; *iii*) condenasse a Espanha a arcar com os custos do procedimento. No mérito, pleiteou o reconhecimento da ilegalidade na detenção da embarcação e, conseqüentemente, o pagamento de indenização no valor não inferior a US\$ 10 milhões.

A Espanha, por sua vez, solicitou a rejeição das medidas cautelares requisitadas por São Vicente e Granadinas, bem como o

"Article 226. Investigation of foreign vessels. 1. (a) States shall not delay a foreign vessel longer than is essential for purposes of the investigations provided for in articles 216, 218 and 220. Any physical inspection of a foreign vessel shall be limited to an examination of such certificates, records or other documents as the vessel is required to carry by generally accepted international rules and standards or of any similar documents which it is carrying; further physical inspection of the vessel may be undertaken only after such an examination and only when: (i) there are clear grounds for believing that the condition of the vessel or its equipment does not correspond substantially with the particulars of those documents;(ii) the contents of such documents are not sufficient to confirm or verify a suspected violation; or (iii) the vessel is not carrying valid certificates and records. (b) If the investigation indicates a violation of applicable laws and regulations or international rules and standards for the protection and preservation of the marine environment, release shall be made promptly subject to reasonable procedures such as bonding or other appropriate financial security. (c) Without prejudice to applicable international rules and standards relating to the seaworthiness of vessels, the release of a vessel may, whenever it would present an unreasonable threat of damage to the marine environment, be refused or made conditional upon proceeding to the nearest appropriate repair yard. Where release has been refused or made conditional, the flag State of the vessel must be promptly notified, and may seek release of the vessel in accordance with Part XV. 2. States shall cooperate to develop procedures for the avoidance of unnecessary physical inspection of vessels at sea."

"Article 245. Marine scientific research in the territorial sea. Coastal States, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate, authorize and conduct marine scientific research in their territorial sea. Marine scientific research therein shall be conducted only with the express consent of and under the conditions set forth by the coastal State."

"Article 303. Archaeological and historical objects found at sea. 1. States have the duty to protect objects of an archaeological and historical nature found at sea and shall cooperate for this purpose. 2. In order to control traffic in such objects, the coastal State may, in applying article 33, presume that their removal from the seabed in the zone referred to in that article without its approval would result in an infringement within its territory or territorial sea of the laws and regulations referred to in that article. 3. Nothing in this article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges. 4. This article is without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of objects of an archaeological and historical nature."

pagamento, pelo Estado requerente, dos custos do procedimento, clamou, ainda, pela inadmissibilidade da demanda, diante do não cumprimento dos requisitos do artigo 283 da CONVEMAR, entre os quais que as partes tenham tentado, de boa-fé, chegar a uma solução amigável, nos termos da Seção 1, da Parte XV, da CONVEMAR. Ademais, alegou que o Tribunal não possuía jurisdição sobre o caso, em razão da efetiva nacionalidade da embarcação não ser de São Vicente e Granadinas, inviabilizando a previsão do artigo 292 da CONVEMAR.

No tocante às questões incidentais, o Tribunal entendeu que um Estado não é obrigado a seguir as regras da Parte XV, Seção 1, da CONVEMAR, quando concluir que inexistem possibilidades de acordo pacífico entre as partes, tal como ocorreu no caso em tela.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar considerou que, com precedente em outros julgados, nos termos do artigo 290 da CONVEMAR, apenas devem ser prescritas medidas cautelares se a urgência da situação exigir, no sentido de evitar que danos aos direitos das partes ou ao meio ambiente marinho antes da constituição do tribunal arbitral. O Tribunal também entendeu que nas circunstâncias do caso não há um risco real e iminente de prejuízo irreparável a ser causado aos direitos das partes, ao ponto de justificar a prescrição de medidas cautelares. Em vista da declaração espanhola de que está monitorando o navio, com o propósito de garantir que ele não cause danos ao meio ambiente marinho, a Corte considerou desnecessário prescrever medidas cautelares. Por fim, o Tribunal determinou que cada Estado devesse arcar com a sua parte das despesas procedimentais.

Para além das medidas cautelares, o mérito do caso está sendo discutido no Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar. Na data de janeiro de 2013, o litígio segue ainda seu curso.

Em 2011 foi apresentado o 19º caso ao Tribunal Internacional do Direito do Mar, o Caso Virgínia G, tendo como partes Panamá e Guiné-Bissau, apresentado pelo primeiro em razão de detenção e posterior liberação do navio panamenho, sob suspeita de estar infringindo a legislação ao realizar reabastecimento de navios pesqueiros na sua zona econômica exclusiva.

A disputa entre as partes havia sido inicialmente submetida ao procedimento arbitral previsto no anexo VII da CONVEMAR. Posteriormente as partes acordaram transferir a disputa sobre o caso para o Tribunal Internacional do Direito do Mar.

O Panamá alegou basicamente que Guiné-Bissau violou o artigo 304⁶⁷ da CONVEMAR, ao causar danos ao navio Virginia G no excessivo período em que permaneceu detido em seu território. Em decorrência disso, pleiteia o reconhecimento: *i*) da inaplicabilidade das regras do Estado de Guiné-Bissau no tocante à zona econômica exclusiva, por serem contrárias a CONVEMAR; *ii*) da ilegalidade na detenção da embarcação; *iii*) da violação aos artigos 56, 58, 73 e 226 da CONVEMAR; *iv*) da ocorrência de tais danos, bem como, por esse motivo, o pagamento de indenização.

Guiné-Bissau, por sua vez, contestou alegando que o Panamá violou o artigo 91 da CONVEMAR, ao conceber a nacionalidade panamenha a um navio que não possui uma ligação genuína

67 "Article 304. Responsibility and liability for damage. The provisions of this Convention regarding responsibility and liability for damage are without prejudice to the application of existing rules and the development of further rules regarding responsibility and liability under international law".

com esse Estado, o que facilitou a prática de atividades ilegais na zona econômica exclusiva de Guiné-Bissau. Ademais, pleiteou o pagamento dos danos causados pela embarcação, resultantes da utilização da bandeira de conveniência panamenha. O caso atualmente segue seu curso no contraditório.

Teve grande repercussão política, especialmente na América Latina o 20º caso do Tribunal, o Caso Ara Libertad, em razão do contencioso estabelecido entre Argentina e Gana em razão da detenção do navio argentino, pelo governo de Gana, sob suspeita de estar infringindo a legislação internacional no tocante à imunidade dos navios de guerra.

Nos termos do anexo VII da CONVEMAR, a Argentina requisitou que a disputa fosse submetida a um tribunal arbitral e que, em sua pendência, com fulcro no artigo 290 da mesma Convenção, o Tribunal Internacional do Direito do Mar deveria prescrever medidas cautelares.

As autoridades argentinas alegam que o navio de guerra Ara Libertad e sua tripulação estavam ilegalmente detidos pelas autoridades ganesas no porto de Tema, desde 2 de outubro de 2012. Ademais, para os argentinos, a embarcação estava em visita oficial, com a devida autorização do governo ganês para aportar na referida data. Por esse motivo, as autoridades argentinas pleitearam a possibilidade de liberação imediata do navio e tripulação detidos, bem como o seu necessário reabastecimento para deixar o porto.

Gana, por sua vez, contestou o pedido entendendo que as medidas cautelares requisitadas pela Argentina não eram apropriadas para preservar os direitos das partes, bem como

que não havia urgência que justificasse sua aplicação quando da pendência da instauração do tribunal arbitral. Além disso, as autoridades ganesas alegaram que a liberação no navio argentino poderia ser efetuada sem a prescrição de medidas cautelares, bastando o pagamento de U\$ 20 milhões como caução à Corte Superior de Gana.

No plano de fundo da discussão, está a aplicabilidade da CONVEMAR ao caso em tela, que envolve a imunidade dos navios de guerra quando estão em águas internas de um Estado. Para a Argentina, os artigos 18, 32, 87 e 90 da CONVEMAR⁶⁸ justificam a aplicabilidade dessa Convenção. Gana, por seu turno, alega que tais artigos apenas são aplicáveis quando as embarcações estão no mar territorial de Estados, mas não em suas águas internas.

Os representantes de Gana alegaram também que o Tribunal Arbitral a ser constituído não teria jurisdição sobre a disputa submetida pela Argentina, uma vez que a matéria a ser discutida – a imunidade de navios de guerra em águas interiores – é referente ao direito internacional geral, e não à temática abarcada pela CONVEMAR.

68 “Article 18. Meaning of passage. 1. Passage means navigation through the territorial sea for the purpose of: (a) traversing that sea without entering internal waters or calling at a roadstead or port facility outside internal waters; or (b) proceeding to or from internal waters or a call at such roadstead or port facility. 2. Passage shall be continuous and expeditious. However, passage includes stopping and anchoring, but only in so far as the same are incidental to ordinary navigation or are rendered necessary by force majeure or distress or for the purpose of rendering assistance to persons, ships or aircraft in danger or distress.”

“Article 32. Immunities of warships and other government ships operated for non-commercial purposes. With such exceptions as are contained in subsection A and in articles 30 and 31, nothing in this Convention affects the immunities of warships and other government ships operated for non-commercial purposes.”

“Article 90. Right of navigation. Every State, whether coastal or land-locked, has the right to sail ships flying its flag on the high seas.”

Entendeu o Tribunal Internacional do Direito do Mar que, tendo em vista que tanto Argentina quanto Gana são membros da CONVEMAR, porém, elegeram procedimentos diferentes para a resolução de disputas, o tribunal arbitral, previsto no anexo VII, é o procedimento adequado a ser instituído. Na pendência da constituição desse tribunal, o Tribunal Internacional do Direito do Mar pode prescrever medidas cautelares, desde que urgentes. A despeito de ainda existirem discussões sobre os direitos das partes, o Tribunal pode prescrever tais medidas, desde que a Corte a ser constituída possua jurisdição sobre o caso.

Nesse diapasão, o Tribunal considerou que, de acordo com o direito internacional geral, os navios de guerra possuem imunidade e que qualquer ato que, mediante força, impeça que tal embarcação cumpra sua missão pode prejudicar o relacionamento amistoso entre dois Estados. Assim, para evitar animosidades, o Tribunal, em 15 de dezembro de 2012, prescreveu as seguintes medidas cautelares: *i*) Gana deveria incondicionalmente liberar a embarcação *Ara Libertad*, sua tripulação e capitão, para que, após terem reabastecido, deixem o porto de Tema; e *ii*) cada parte deveria arcar com seus custos. No tocante ao mérito, o Tribunal Arbitral encontra-se, atualmente, em fase de constituição.

Deve-se advertir que o relatório acima apresentado com os 20 casos tem caráter temporal e teve meramente finalidade didática, como forma de permitir uma análise geral dos casos apresentados ao Tribunal até o presente momento. Certamente que aqueles ainda em andamento poderão sofrer alterações, bem como outros serão apresentados após a finalização do presente artigo; de

qualquer forma, servem como base para interpretação da atuação do Tribunal nos momentos em que teve de se pronunciar.

9. Análise da jurisprudência produzida

Os casos apresentados demonstram uma crescente procura dos Estados pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar desde a sua criação, evidenciando que a qualidade das decisões do Tribunal têm tido boa repercussão na comunidade internacional no sentido de atender as expectativas do exercício material de jurisdição internacional; por outro lado, expressa a consciência da comunidade internacional em buscar seus direitos e discuti-los juridicamente, zelando pelo Direito do Mar prescrito na Convenção de Montego Bay.

Entre aqueles que litigaram perante o Tribunal, podem ser encontrados Estados de diversos continentes, configurando multiplicidade heterogeneidade de sujeitos, o que comprova concretamente a amplitude global do tema. Por outro lado também, as lides foram protagonizadas entre Estados de diferentes continentes, denotando o Direito do Mar como um direito da humanidade, de caráter universal e transnacional e tema recorrente na contemporaneidade, em que os espaços transnacionais são regidos por uma jurisdição comum.

Existe diversidade de dispositivos da Convenção de Montego Bay colocados em discussão nos julgamentos, demonstrando a tecnicidade da natureza dos pedidos, bem como a complexidade jurídico-normativa do qual são eivados, seja em razão de sua fundamentação, seja por causa do tratamento normativo abarcado pela Convenção da Jamaica.

É de se destacar a diversidade de mecanismos acionados pelos Estados em litígio, desde opiniões consultivas, passando por contraditório envolvendo liberação de embarcações, caução, pavilhão e nacionalidade de navio, delimitação territorial, controle de pesca, práticas ilegais, imunidade de jurisdição, extensão de responsabilidades e, em alguns momentos, dispositivos normativos adotados pela própria legislação dos Estados.

Dos 20 casos apresentados até o presente momento, 13 envolvem a liberação de navios e tripulação e discussão sobre detenção ilegal, três discutem medidas de conservação de recursos e espécies marinhas, dois delimitação e mar territorial, um caso é sobre poluição ambiental e um caso apresenta matéria consultiva sobre atividade de área. No bojo dos casos apresentados, existe discussão tangenciada sobre outras questões reguladas pela Convenção do Mar, como mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma continental, imunidade de navio de guerra, responsabilidade internacional, questões de caráter ambiental e atividade de pesca. Além disso, os Estados utilizaram-se também de medidas processuais incidentais⁶⁹, como o pedido de provimentos cautelares em vários casos.

Por outro lado, o Tribunal tem feito exercício de aplicação de sua jurisprudência e da de outras cortes internacionais, como nos casos *Volga*, *Mox Plant*, *Louisa*, *Monte Confurco*, *Estreito de Johor*, o que mostra preocupação com a coerência dos julgamentos proferidos por ela, denotando o papel da jurisprudência como uma

⁶⁹ Sobre questões incidentais nos processos perante o Tribunal Internacional do Direito do Mar, ler fundamentalmente: RANGEL, Vicente Marotta. *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*. Association Internationale du Droit de la Mer, Bruxelles : Bruylant, 2009.

importante fonte do direito internacional, especificamente do Direito do Mar.

Não se pode descartar a observação de que o Tribunal faz, em certas passagens de suas decisões, abordagens multidisciplinares, como na questão do caso *Juno Trader*, em que faz menção ao direito humanitário, nos casos *Mox Plant*, e *Peixe Espada*, em que tangencia questões ambientais, ou mesmo questões centrais do direito internacional público, como delimitação fronteiriça ou responsabilidade internacional, afastando a perspectiva de que essencialmente suas decisões devem limitar-se ao Direito do Mar, mas comprovando que existe uma perspectiva de análise e função jurisdicional mais amplo, com decisões de caráter multidisciplinar e abrangente, dando ao papel desse ativismo multidisciplinar da Corte caráter sistêmico, em consonância com o conjunto de regras que compõem o direito internacional contemporâneo.

O conteúdo das decisões evidencia um tribunal comprometido com o Direito como ideal e não apenas com questões técnicas, comprometido com ser um tribunal essencialmente técnico. Em algumas passagens isso fica evidente, quando lembra que os Estados devem agir seguindo o princípio da “boa fé e com razoabilidade nas suas relações, primando pelo benefício da humanidade como um todo”.

Por outro lado, as decisões têm dimensão pedagógica, na medida em que o Tribunal se preocupa em sedimentar conceitos, inclusive enfrentando problemas da contemporaneidade do direito internacional. Em seu diverso conjunto normativo, sentencia que “Em vista disso, as regras adotadas pelo Estado no tocante à proteção ambiental não podem ser menos rigorosas do que as

regras da Autoridade ou de direito internacional sobre o tema, bem como todas as medidas devem ser caráter obrigatório para o contratante”, fazendo aí uma análise sistêmica sob a ótica do primado do direito, dando a mais ampla interpretação quanto à funcionalidade das regras pactuadas pelos Estados constantes na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

10. Conclusão

O Direito do Mar é uma conquista civilizacional da humanidade e a sistematização do direito internacional do Mar a partir da Convenção das Nações Unidas com a estruturação de um conjunto de institutos e mecanismos normativos com base internacional representa grande avanço nas relações internacionais institucionalizadas sob o manto do direito e da juridicidade.

Nesse diapasão, da mesma forma que se dá a legitimação positivada de regras costumeiras, uma das mais importantes conquistas e que representam um avanço considerável nessa seara foi justamente o processo de jurisdicionalização do direito internacional com a institucionalização de instituições dotadas de poder julgador e de pacificar conflitos à luz do Direito.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar, como instituição de caráter universal, contribui para a sedimentação do direito internacional do Mar à medida que é o responsável por dar a ela segurança jurídica e garantir a uniformidade na aplicação e interpretação de seus dispositivos.

Nesse sentido, o funcionamento do Tribunal e o exercício de suas competências decisórias de caráter obrigatório e definitivo

sobre o tema dá maior concretude e efetividade às regras pactuadas à medida que lhes é conferida jurisdição para interpretá-las, sedimentando o sistema como órgão central na execução dos ideais normativos das Nações Unidas.

A análise dos casos apresentados perante o Tribunal Internacional do Direito do Mar demonstram concretamente que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar repercutiu nas relações entre os Estados, no sentido da consciência no cumprimento de seus dispositivos e, ainda, na fiscalização da aplicação dessas regras, tendo no Tribunal a garantia de sua efetividade e eficácia.

As discussões têm envolvido vários temas disciplinados pela Convenção e sistematizados em seu texto normativo, como plataforma continental, atividades na Área, zona econômica exclusiva, mar territorial e atividades de conservação, entre outros temas e institutos, o que denota compreensão de sua totalidade, de regras disciplinadas pela Convenção de Montego Bay e seus mecanismos, valendo ressaltar que não são exatamente lacunas, mas compõe a diversidade de interpretações sobre as regras pelos sujeitos, diversidade que é também expressão da multiplicidade civilizacional desses mesmos sujeitos e das escolas jurídicas que possuem. O Tribunal tem dado respostas efetivas a essas inquietações e garantido a unidade e coerência interpretativa sobre a matéria.

A sistematização de tema importante para a comunidade internacional por conta de suas dimensões e repercussões, além de regulamentar tema fundamental no estudo do direito internacional

Público, compõe o fenômeno da jurisdicionalização do tema e traz consigo o fortalecimento do papel da jurisprudência como fonte do direito internacional, e o Tribunal Internacional do Direito do Mar tem utilizado a jurisprudência como instrumento para suas decisões.

Assim, a atribuição de direitos pela Convenção, aliada à atividade jurisdicional do Tribunal, faz com que o sistema de direito internacional do Mar se concretize e impacte no quadro jurídico e sistêmico do direito internacional como tema fundamental, especialmente no cenário contemporâneo, que exige novos e mais efetivos mecanismos para tutela jurídica dos direitos que são construídos pela e para a humanidade.

Se o mar é visto muitas vezes como um espaço estratégico de afirmação da soberania para os Estados, é importante que estes reconheçam, em razão da sistematização de um direito global sobre Direito do Mar, a soberania do Direito, não como uma expressão de um xenofobismo estatal ou de um nacionalismo vazio, mas como uma estratégia de afirmação de seus direitos perante outros Estados para o uso compartilhado do mar dentro de um marco jurídico e de juridicidade. Por isso, conhecer os mecanismos e entender como funcionam é fundamental para a defesa dos seus interesses no contexto de um novo Direito, que se universaliza, em que a soberania do Estado reside no reconhecimento do direito internacional e na utilização dos seus mecanismos para a preservação de um ideal comum de paz da humanidade.

Referências

ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de. *Derecho internacional público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1996. tomo I.

AZAR, Aïda. *L'exécution des décisions de la cour internationale de justice*. Bruxelles: Bruylant, 2003.

BARBERIS, Julio A. *Formación del derecho internacional*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1994.

BASTOS, Fernando Loureiro. *A internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*. Lisboa: Gráfica Almondina, 2005.

BROWN, Chester. *A common law of international adjudication*. New York: Oxford University Press, 2007.

BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Trad. de Maria Manuela Farrajota, Maria João Santos, Victor Richard Stockinger, Patrícia Galvão Teles. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CAMINOS, Hugo. *Law of the Sea*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001.

CARREAU, Dominique. *Droit international*. 8. ed. Paris: Pedone, 2004.

CASELLA, Paulo Borba. *Direito internacional dos espaços*. São Paulo: Atlas, 2009.

CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 18. ed., de acordo com o Decreto n. 7.030, de 12.12.2009 e a Lei 12.134, 18.12.2009. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHENG, Bin. *General principles of law as applied by international courts and tribunals*. Cambridge: Grotius Publication Limited, 1987.

COSTA PODESTÁ, Luis A. La jurisprudencia de los tribunales de arbitraje como fuente del derecho. *Anuário Jurídico Interamericano*. Buenos Aires, 1950-1951.

ESCARAMEIA, Paula V. *Coletânea de jurisprudência de direito internacional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

FIGUERÔA, Christiano S. B.; DUTRA JR, Aniel Eller; COSTA, Felipe A. R. A; MORAES, Lanier G.; CARDOSO, Rodrigo A. Direito dos fundos marinho internacionais: o patrimônio comum da humanidade vinte anos após a convenção de Montego Bay. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A nova dimensão do direito internacional público*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.

FONTOURA, Jorge. A construção jurisprudencial do direito comunitário europeu. In: BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul e seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

FORD, Christopher A. Judicial discretion in international jurisprudence: article 38 (1) (C) and General Principles of Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1994-1995, v. 5, n. 35, pp. 35-86.

GARCÍA-REVILLO, Miguel Garcia. *El Tribunal Internacional del derecho del Mar: origem, organización y comtencia*. Córdoba: Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba, 2005.

HARRIS, D. J. *Cases and materials on international law*. 5. ed. Londres: Sweet & Maxwell, 1998.

KARAGIANNIS, Syméon. La multiplication des juridictions internationales: um systeme anarchique? In: *La jurisdictionnalisation du droit international*. Societe Française pour le Droit international. Paris: Pedone, 2003. p. 15-16.

KOVACS, Peter. Developments and limits in international jurisprudence. *Denver Journal of International Law & Policy*, 2002-2003, v. 31, n. 3, pp. 461-489.

LACHS, Manfred. Thoughts on the recent jurisprudence of the international court of justice. *Emory International Law Review*, 1990, v. 4.

MANI, V. S. *International adjudication: procedural aspects*. New Delhi: Martinus Nijhoff publishers, 1980.

MATTOS, Adherbal Meira. *O novo Direito do Mar*. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

McDOUGAL, Myres S.; LASSWELL, Harold D.; REISMAN, W. Michael. Theories about international law: prologue to a configurative jurisprudence. *Virginia Journal of International Law*, 1968, v. 8, n. 2, pp. 188-299.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. v. 1.

MENEZES, Wagner. *Tribunais Internacionais: Jurisdição e Competência*. São Paulo: Saraiva, 2013.

PAES, Juliana Rangel de Alvarenga. 2009, v. XVIII. p. 256-271.

RAO, Chandrasekhara; KHAN, Rahmatullah. *The International Tribunal for the Law of the Sea*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

RANGEL, Vicente Marotta. *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*. Association internationale du droit de la mer. Bruxelles: Bruylant, 2009.

RANGEL, Vicente Marotta. *Natureza Jurídica e delimitação do Mar Territorial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais – textos coligidos, ordenados e anotados*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RANGEL, Vicente Marotta. *Nova Ordem Internacional: Fundos oceânicos e solução de controvérsias no Direito do Mar* (Estudos em homenagem ao prof. Arnold Wald, coord. Paulo Dourado de Gusmão e Lenir Glauz). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

RIMABOSCHI, Massimiliano. *L'unification du Droit Maritime: Construction d'un Ordre Juridique Maritime*. Marseille: Press Universitaires d'aix Marseille, 2006.

ROCHA, Rfrancisco Ozanan Gomes. *The International Tribunal for the law of The Sea: Jurisdiction and procedural Issues Relating to the compliance with and Enforcement of Decisions*. Hamburg: Books on Demand GmbH, 2001.

SHANY, Yuval. No longer a weak department of power? Reflections on the emergence of a New International Judiciary. *European Journal of International Law*, 2009, v. 20, n. 1. p. 76. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1775.pdf>>.

SOARES, Guido. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.



QUALIFICAÇÃO DOS AUTORES





Adherbal Meira Mattos

Professor Titular de Direito Internacional da Universidade Federal do Pará (UFPA). Advogado. Escritor. Conferencista, Doutor em Direito. Membro de diversas entidades, das quais se destaca o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Membro do Conselho Superior, da Comissão do Direito Internacional e da Comissão de Direito Ambiental da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Membro da *Interamerican Bar Association* e da *International Law Association*. Autor de artigos jurídicos em revistas especializadas e de cerca de 30 livros (publicados individualmente e em conjunto), como *Direito Internacional Público* (Ed. Saraiva, 1980), *O Homem e o Mar* (Ed. Cejub, 1987), *O Novo Direito do Mar* (Ed. Renovar, 1996/2008) e *Direito Internacional Público* (Ed. FUNAG/Quartier Latin, 2010).



Airton Ronaldo Longo

Oficial de Marinha pela Escola Naval, Aperfeiçoado em Eletrônica pelo Centro de Instrução Almirante Wandenkolk e Pós-Graduado em Comando e Estado-Maior, Superior de Guerra Naval e Política e Estratégia Marítimas pela Escola de Guerra Naval. Bacharel em Administração pela Faculdade Moraes Junior do Rio de Janeiro. Exerceu diversos cargos na Marinha do Brasil, destacando-se o cargo de Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA). Foi Membro da Delegação Brasileira à Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1979 a 1982.



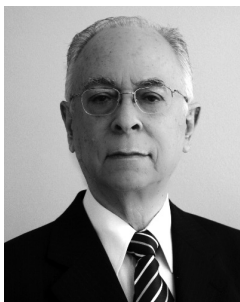
André Panno Beirão

Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN), Bacharel em Direito pela UNIRIO. Secretário-Executivo do Centro de Estudos Político-Estratégicos da EGN, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (CAPES) da EGN. Editor-Chefe da Revista da Escola de Guerra Naval. Pesquisador Visitante da Academia de Direito Internacional de Haia. Membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, da Academia Brasileira de Direito Internacional e da Sociedade Brasileira de Direito Internacional.



Antônio Augusto Cançado Trindade

Juiz da Corte Internacional de Justiça. Ph.D. (Cambridge) em Direito Internacional. Juiz e Ex-Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Professor Emérito da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco. Ex-Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Membro Titular do *Institut de Droit International* e do *Curatorium* da Academia de Direito Internacional da Haia. Membro das Academias Mineira e Brasileira de Letras Jurídicas. Professor Doutor *Honoris Causa* de diversas instituições, como a *Universidad Nacional de La Plata* (Argentina), a *Universidad del Rosario de Bogotá* (Colômbia), a *Universidad Americana del Paraguai*, a *Universidad Central de Chile*, a *Pontificia Universidad Católica del Peru* e a *Universidad Nacional Mayor de San Marcos* (Peru). Presidente da *Latin American Society of International Law*. Autor de diversas obras referenciais em Direito, publicadas no país e no exterior.



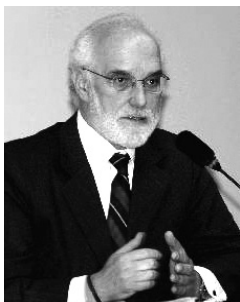
Antônio Celso Alves Pereira

Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) de 1996 a 1999. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Direito da UERJ e da Universidade Gama Filho. Diretor Geral do Centro de Ensino Superior de Valença da Fundação Dom André Arcoverde (Valença, RJ). Professor Visitante e conferencista em instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras. Autor de obras literárias, de Direito Internacional e de Relações Internacionais publicadas no Brasil e no exterior. Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior CAPES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) – 2000/2001.



João Eduardo de Alves Pereira

Doutor em Engenharia de Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Na mesma instituição, é Professor dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e em Geografia. Foi Professor do Colégio Naval. Vice-Diretor da Faculdade de Direito da UERJ (mandato 2012-2016). Professor da Faculdade de Direito de Valença. Conferencista em instituições de ensino superior do Brasil e do exterior. Autor de obras sobre Economia Regional e Direito da Energia.



Luiz Filipe de Macedo Soares

Diplomata. Segundo tenente (res. não-rem) do Corpo de Fuzileiros Navais. Entre 1969 e 1989, participou de reuniões de diversos órgãos da Comissão Oceanográfica Intergovernamental. Entre 1985 e 1987, chefiou a Divisão do Mar, da Antártica e do Espaço, criada por proposta sua no Ministério das Relações Exteriores.

Participou da Delegação do Brasil nas três últimas sessões da III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (1980-1982) e da reunião de assinatura em Montego Bay.

Chefiou a Delegação à Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional de Direito do Mar (1983-1985). Membro da Comissão Mundial Independente sobre os Oceanos (1995-1998) presidida por Mário Soares.



Maria Augusta Paim

Advogada, Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (2007) e Mestre em Direito Marítimo pela Universidade de Southampton (2003). Atualmente é sócia do escritório Ulhôa Canto, Rezende e Guerra Advogados e Membro do Comitê Técnico da Revista Direito Marítimo, Aduaneiro e Portuário. Autora de relevante e referencial obra *O petróleo no mar*.



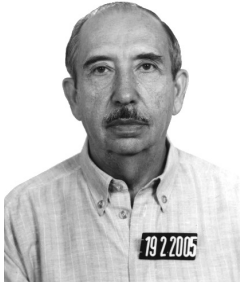
Maria Helena Fonseca de Souza Rolim

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) (1972), Mestre e Doutora em Direito Internacional pela USP. Cursos de atualização em Direito Espacial (*Space Policy Institute / George Washington University* e NASA – Estados Unidos; *Harbin Institute of Technology* – China; COPUOS/UN – Áustria) e especialização em Direito Ambiental (*University of Texas*). Consultora jurídica da ONU-FAO e UNESCO nas áreas de Direito Internacional e Direito do Mar, atuando em Moçambique, Itália, Suécia e França. Professora Doutora na Faculdade de Direito da USP. Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade do Vale do Paraíba. Professora palestrante na Faculdade de Direito da Universidade de Colônia e na Agência Espacial Alemã, Alemanha. Professora Associada do Instituto Escandinavo de Direito Marítimo da Universidade de Oslo. Atualmente é Professora Colaboradora do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) em Direito Espacial. Autora de diversas obras no Brasil e no exterior: Chile, França, Holanda Japão, Portugal e Suécia. Destaca-se *The International Law on Ballast Water: Preventing Biopollution*.



Maria Teresa Mesquita Pessoa

Diplomata pela Academia Diplomática Brasileira (Instituto Rio Branco), serviu na Costa do Marfim, Espanha, Indonésia, EUA, Canadá e Índia. Graduada em Jornalismo e Editoração da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1972, e Mestre pelo Instituto Rio Branco. Participou do Gabinete preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). É Ministra Plenipotenciária na Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas. Chefiou a Divisão de Oceanos, da Antártida e do Espaço na Chancelaria brasileira (2004-2007). Representante Titular do Brasil no Grupo de Observação da Terra (GEO-2004-2007) na Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (ICCAT-2004-2007) e do Conselho da Agência Espacial Brasileira (AEB-2004-2007).



Mauro Cesar Rodrigues Pereira

Oficial da Marinha pela Escola Naval. Possui os seguintes cursos: Aperfeiçoamento em Eletrônica para Oficiais; Comando e Estado-Maior da Escola de Guerra Naval (EGN); Intensivo de Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas. Realizou os seguintes cursos no *US Naval Postgraduate School* (Monterey, Calif.): *Bachelor of Science in Electrical Engineering*; *Master of Science in Electrical Engineering* (MSEE); *Electrical Engineer* (EE). Foi Ministro de Estado da Marinha e Representante Permanente do Brasil na Organização Marítima Internacional, em Londres.



Renata Baptista Zanin

Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (2012) – dissertação *Espaços Marítimos: O regime jurídico da exploração dos recursos minerais do solo e subsolo da Plataforma Continental*. Professora de Direito Internacional e Humanos. Advogada. Ganhadora do Concurso de Artigos sobre o Livro Branco de Defesa Nacional – 2011, promovido pelo Ministério da Defesa na categoria Identidade Nacional.



Rodrigo Fernandes More

Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Ciências do Mar do Instituto do Mar da Universidade Federal de São Paulo. Professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN). Assessor jurídico e membro do Grupo de Trabalho do Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), da Comissão Interministerial sobre Recursos do Mar (CIRM).



Vicente Marotta Rangel

Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) (1946) e doutorado em Direito pela *Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)* (1950). Professor Titular da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Atuando principalmente nos seguintes temas: Carta das Nações Unidas, Acordo Internacional, Organização Internacional, Tratados Internacionais. Autor de diversas obras referenciais no Brasil e no exterior. É o único representante do Brasil como Juiz do Tribunal Internacional do Mar, em Hamburgo, criado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982.



Wagner Menezes

Universidade Estadual de Ponta Grossa (1994), Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) (2002), Doutor em Direito da Integração da América Latina pela USP (2007). Possui pós-doutorado em Direito Internacional na *Università Degli Studi di Padova*. Itália (2008) e realiza livre-docência na USP (2012). É pesquisador no Tribunal Internacional do Mar, Hamburgo/Alemanha (ITLOS) (2007). Atualmente é árbitro do Tribunal do Mercosul (Protocolo de Olivos), Presidente da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI), Coordenador do Congresso Brasileiro de Direito Internacional, Membro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional e Sócio do escritório Wagner Menezes Advogados Associados.





Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)