O Brasil e o Novo Direito do Mar:

Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva

Luiz Augusto de Araujo Castro

O Brasil e o Novo Direito do Mar:

Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IPRI

Brasília
1989

O presente texto foi originalmente apresentado pelo Autor no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco. As opiniões contidas no trabalho são de exclusiva responsabilidade do Autor, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

O CAE (Curso de Altos Estudos), instituído pelo Decreto-Lei nº 79.556, de 20 de abril de 1977, no âmbito do sistema de qualificação para promoção do Ministério das Relações Exteriores, é organizado pelo Instituto Rio Branco, constituindo-se num dos requisitos para a promoção de Conselheiro para Ministro de Segunda Classe dentro da Carreira de Diplomata.
Os trabalhos apresentados ao CAE, submetidos à consideração de banca especializada, composta de funcionários diplomáticos e professores universitários, são dossiês diplomáticos, onde os autores têm tratado de temas da política externa brasileira e da conjuntura internacional, baseado em suas experiências profissionais ou interesses intelectuais e acadêmicos.

©Luiz Augusto de Araujo Castro

Direitos desta edição reservados
para a Fundação Alexandre de Gusmão

Ficha catalográfica

C 355 Castro, Luiz Augusto de Araujo.

O Brasil e o novo direito do mar: mar territorial e zona econômica exclusiva/Luiz Augusto de Araujo Castro. – Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1989.

88p. (Coleção Relações Internacionais; 8)

1. Direito Marítimo – Brasil. 2. mar territorial – Brasil. I. Título. II. Série.

CDU: 347.79(81)

ÍNDICE

Introdução 7
I. A Decisão Brasileira de Março de 1970 9
(1) Antecedentes estrangeiros 11
(2) Antecedentes brasileiros 14
(3) O Decreto-lei nº 1.098 15
(4) Fatores internos e externos 17
(a) Fatores econômicos 18
(b) Fatores de segurança 21
(c) Fatores político-diplomáticos 23
(d) Fatores de política interna 27
(5) O processo decisório 28
(6) Repercussão interna e externa 29

II. As Negociações Sobre as Duzentas Milhas de 1970 a 1982 33
(1) Convocação e preparação da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar 35
(2) A consolidação do conceito de zona econômica exclusiva 40
(3) A formação dos grupos de interesse 45
(4) O processo de negociações 50
(5) A zona econômica exclusiva no projeto de Convenção 54

III. A Decisão Brasileira de Setembro de 1982: Avaliação das Alternativas 63

IV. Conclusão: Sugestão para uma Decisão Política 73

Bibliografia 79

ANEXO I – Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970 81

ANEXO II – Declaração feita pelo governo brasileiro ao assinar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982 85

INTRODUÇÃO

No início de 1970, o Governo brasileiro tomou a decisão unilateral de estender o mar territorial adjacente às costas do país até a distância de duzentas milhas marítimas.

No final de 1982, com a conclusão dos trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o Governo brasileiro viria a defrontar-se com a decisão de assinar ou não uma convenção internacional pela qual se limitaria a doze milhas a extensão do mar territorial propriamente dito e se reconheceriam os direitos soberanos e a jurisdição do estado costeiro numa zona econômica exclusiva até duzentas milhas de seu litoral e, mais além, sobre o solo e o subsolo do fundo do mar até o limite exterior da margem continental.

Este estudo, elaborado nos primeiros meses de 1982 no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, se concentra nessas decisões.

Procura analisar os fatores internos e externos que contribuíram para a decisão tomada, em 1970, no sentido de ampliar para duzentas milhas o mar territorial brasileiro. (O texto do Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, está reproduzido no anexo I deste volume). Comenta a evolução, no contexto da III Conferência sobre o Direito do Mar, do regime de direitos do Estado costeiro nas áreas marítimas adjacentes a seu litoral. E avalia os principais resultados da Conferência à luz da legislação e dos interesses brasileiros. O estudo teve, na época, o objetivo de oferecer um subsídio para as decisões a respeito da assinatura e da eventual ratificação pelo Brasil da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

No dia 10 de dezembro de 1982, a Convenção foi aberta à assinatura na sessão de encerramento da Conferência, realizada em Montego Bay, na Jamaica. Ela recebeu então um total de 119 assinaturas, inclusive a do Governo brasileiro, que formulou na ocasião a declaração reproduzida no anexo II.

Muito embora o processo de ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar esteja se revelando mais lento do que se previa, praticamente não se contesta o fato de que, mesmo antes de sua

entrada formal em vigor, ela já representa uma consolidação do novo direito internacional aplicável aos usos do mar, pelo menos no que se refere às questões incluídas no escopo central deste estudo, ou seja, o regime de direitos e deveres do Estado costeiro e de outros Estados nas áreas marítimas adjacentes a seu litoral.

É sobretudo em matéria do regime estabelecido para a área dos fundos marinhos e oceânicos situada além dos limites das jurisdições nacionais que uma parcela reduzida mas influente da comunidade internacional se recusa a ver na Convenção de 1982 uma expressão autorizada do direito do mar contemporâneo. Até a presente data, países como os Estados Unidos, o Reino Unido e a República Federal da Alemanha não assinaram ou ratificaram a Convenção e têm declarado que não pretendem fazê-lo em decorrência das sérias reservas que mantêm quanto ao regime aplicável a essa área e à exploração e aproveitamento de seus recursos.

Apesar das resistências desses países, que obtiveram no curso do processo de negociação da Convenção importantes concessões destinadas a facilitar sua adesão ao novo regime, foram logo iniciados e têm prosseguido normalmente os trabalhos da Comissão Preparatória que tem por finalidade permitir o pleno funcionamento da futura Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar, tão logo entre em vigor a Convenção.

Por Mensagem datada de 5 de março de 1985, o Governo brasileiro submeteu o texto da Convenção, com parecer favorável, à aprovação do Congresso Nacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi aprovada pelo Congresso em 9 de novembro de 1987 pelo Decreto legislativo nº 5, publicado no Diário Oficial do dia seguinte. Tendo em vista que a Convenção regula matéria de natureza constitucional, decidiu-se aguardar a promulgação da nova Constituição, em outubro de 1988, para concluir o processo de ratificação. Assinado pelo Presidente José Sarney em 28 de novembro de 1988, o instrumento de ratificação foi depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em Nova York, no dia 22 de dezembro de 1988. Na ocasião foi apresentada declaração, de acordo com o artigo 310 da Convenção, que reproduz os termos dos itens (iii), (iv) e (v) da declaração feita no momento da assinatura.

Até o presente, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar recebeu 159 assinaturas. Com a ratificação pelo Brasil, já foram depositados 37 do total de 60 instrumentos de ratificação exigidos para a sua entrada em vigor.

L.A.A.C.
Brasília, dezembro de 1988

I. A DECISÃO BRASILEIRA DE MARÇO DE 1970

No dia 25 de março de 1970, ao estender unilateralmente de doze para duzentos milhas marítimas a largura do mar territorial do Brasil, o Governo brasileiro optou pela mais radical das medidas à sua disposição para proteger os interesses do país no mar adjacente às suas costas.

O Decreto-lei nº 1.098 foi adotado na consciência de que constituía decisão internacionalmente contestável, mas justificável à luz de legítimos interesses nacionais, de tendência que se formava sobretudo na América Latina e da inexistência de norma de direito internacional, convencional ou consuetudinária, que fixasse a largura máxima do mar territorial.

(1) Antecedentes estrangeiros

Até 1970, apenas uma dezena de países latino-americanos, alguns poucos afro-asiáticos e um único país desenvolvido, a Islândia, haviam, de uma forma ou de outra, estendido além das doze milhas seus direitos soberanos ou sua jurisdição sobre as águas do mar adjacente e sobre seus recursos.

Os próprios países latino-americanos, inicialmente reticentes em assumir a responsabilidade do caráter pioneiro de suas decisões, procuraram atribuir aos Estados Unidos da América a precedência em matéria de reivindicações marítimas unilaterais. Exageraram, porém, a importância das "Proclamações Truman" de 1945 como precedente. A proclamação norte-americana referente à plataforma continental continha ressalva expressa sobre a preservação do caráter de alto-mar das águas sobrejacentes. E o texto relativo à pesca previa apenas o estabelecimento de "zonas de conservação" em áreas em que as atividades eram exercidas unicamente por nacionais norte-americanos.

É apenas justo reconhecer que foi a América Latina que deu início e sustentação ao processo de ampliação das jurisdições marítimas nacionais.

Em 1946, a Argentina declarou formalmente que pertencia à soberania da nação o "mar epicontinental", ou seja, o mar que se estende sobre sua ampla plataforma continental.

Em 1947, o Chile e, poucas semanas depois, o Peru foram os primeiros países a fixar em precisamente duzentas milhas a extensão das águas adjacentes a suas costas sobre as quais proclamavam exercer soberania e jurisdição. Embora justificada originalmente como correspon-

dente à largura aproximada da corrente marítima responsável pela riqueza ictiológica do mar adjacente à costa ocidental da América do Sul, a distância de duzentas milhas era, a rigor, tão arbitrária quanto qualquer das outras utilizadas no correr da história para dividir os espaços do mar. Mas vingou. Ou, como melhor disse Galindo Pohl, "el doscientos ha entrado al rango de los números míticos, de aquellos números cuyos arcanos los numerólogos se entretienen en desentrañar. Y los chilenos, bajo la inspiración de la corriente de Humboldt, lo descubrieron e introdujeron a las relaciones y al derecho internacionales."[1]

Em 1948, a Costa Rica estendeu unilateralmente seus direitos até a distância de duzentas milhas. Seguiram-se El Salvador em 1950, por dispositivo incorporado à própria Constituição do país, e Honduras em 1951.

Em 1952, o Chile e o Peru, acompanhados agora pelo Equador, adotaram a Declaração de Santiago sobre Zona Marítima, pela qual os três proclamaram sua "soberania e jurisdição exclusiva... sobre o mar que banha as costas de seus respectivos países, até a distância mínima (sic) de duzentas milhas marítimas desde as referidas costas".

A Nicarágua aderiu às duzentas milhas em 1965, a título de "zona nacional de pesca". Em 1966, a Argentina redefiniu em duzentas milhas de largura a área sobre a qual "a soberania da nação argentina se estende". A esses oito países latino-americanos, somaram-se o Panamá em 1967 e o Uruguai em 1969, com proclamações unilaterais de duzentas milhas de mar territorial.

Além desses antecedentes latino-americanos do decreto-lei brasileiro, já existiam, em março de 1970, o mar territorial de duzentas milhas adotado pela Guiné-Conacri em 1965 e o de dezoito milhas proclamado pelo Camarões em 1967, além da zona de pesca de vinte a duzentas milhas do litoral estabelecida pela República da Coréia em 1952, as de cento e doze milhas adotadas pela Índia em 1956, por Sri Lanka em 1957 e pelo Paquistão em 1966, a de cem milhas proclamada por Gana em 1963 e a de dezoito pelo Senegal em 1968. Em 1958, a Islândia havia estabelecido uma zona de pesca até o limite exterior de sua plataforma continental.

1. Reynaldo Galindo Pohl – "La Zona Económica Exclusiva a la Luz de las Negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar" – texto apresentado ao Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique – 1981.

Em todos os demais países, as faixas de mar reivindicadas a título de mar territorial e de zona contígua ou de pesca não passavam, até o início de 1970, de doze milhas marítimas de largura.

No caso dos países em desenvolvimento, os limites estreitos de suas jurisdições marítimas foram herdados, na maior parte dos casos, das antigas potências coloniais. Países jovens, não tinham ainda tomado plena consciência nem da importância – sobretudo econômica – dos mares adjacentes a seus litorais, nem do fato de que seus interesses próprios na matéria eram diversos dos dos países industrializados, empenhados em preservar, em toda a sua amplitude, a liberdade de ação para suas esquadras militares, para seus navios mercantes, para suas frotas pesqueiras, para suas expedições científicas.

É sintomático que foram países latino-americanos, com maior tradição de independência, os que tomaram a iniciativa pioneira e corajosa de reivindicar unilateralmente seus direitos sobre faixas extensas das águas que banham seus litorais. E não foi por acaso que o único Estado afro-asiático que antes de 1970 adotou um mar territorial, propriamente dito, de duzentas milhas foi a Guiné-Conacri, país recém-independente conhecido pelo vigor de suas posições anticolonistas.

Apesar dessas manifestações de revisionismo em matéria de direito do mar da parte de alguns países do terceiro mundo, o fato é que até o início da década de setenta a grande maioria dos Estados se recusava a reconhecer qualquer forma de soberania ou jurisdição do Estado costeiro nas águas situadas a mais de doze milhas de seu litoral. E para muitos desses Estados – em particular para as potências marítimas tradicionais – não existia nem mesmo a obrigação de reconhecer mares territoriais de largura superior a três milhas.

Inexistia, porém, uma norma de direito internacional, consuetudinária ou convencional, que determinasse a largura máxima do mar territorial ou das áreas marítimas submetidas, a outro título, à soberania ou jurisdição nacional. A prática dos Estados, como se viu, era longe de ser uniforme. E haviam fracassado as tentativas de fixar esse limite por acordo internacional levadas a cabo em 1930, na Conferência da Haia para a Codificação do Direito Internacional, em 1958 e em 1960, nas duas primeiras Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A Convenção de Genebra de 1958 sobre Mar Territorial e Zona Contígua é omissa quanto à largura do mar territorial; nenhuma das propostas apresentadas reuniu a necessária maioria. E a Conferência de 1960, convocada justamente para sanar essa lacuna, tampouco chegou a resolver a questão.

A temática do mar foi também debatida no âmbito interamericano no período anterior a 1970. Revelou-se de interesse mais duradouro uma das conclusões da III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada no México em 1956: "A extensão de três milhas para delimitar o mar territorial é insuficiente e não constitui uma norma geral de direito internacional. Justifica-se, portanto, a ampliação da zona de mar tradicionalmente chamada mar territorial... Cada Estado tem competência para fixar seu mar territorial até limites razoáveis, atendendo a fatores geográficos, geológicos e biológicos, assim como às necessidades econômicas de sua população e sua segurança e defesa".

(2) Antecedentes brasileiros

Até março de 1970, o Brasil manteve atitude cautelosa e conservadora em matéria de direito do mar.[1] Os próprios Ministros da Marinha e das Relações Exteriores, ao submeterem ao Presidente da República o projeto de decreto-lei de ampliação para duzentas milhas do mar territorial brasileiro, ressaltaram sua "clara convicção de que o Brasil deve modificar de modo decisivo sua orientação... o conservadorismo e o tradicionalismo histórico devem ceder lugar à dinâmica das necessidades sociais, políticas e econômicas de seu povo."[2]

Desde pelo menos meados do século dezenove, o Governo brasileiro havia fixado o limite de três milhas para a largura de seu mar territorial.[3]

Em 19 de outubro de 1938, pelo Decreto nº 794, o Brasil estabeleceu um regime de direitos exclusivos de pesca até a distância de doze milhas. Em 8 de novembro de 1950, sem deixar de citar expressamente a proclamação norte-americana de 1945, o Governo brasileiro, pelo Decreto nº 28.840, integrou a plataforma submarina ao território nacional.

Nenhuma dessas medidas, entretanto, afetou o caráter de alto-mar das águas além da distância de três milhas marítimas, que se manteve como limite do mar territorial até 1966. Pelo Decreto-lei nº 44, de 18 de novembro daquele ano, o Brasil timidamente acrescentou três milhas a

1. Cf. José Maurício Bustani – "A Pesquisa Científica Marinha de Genebra a Caracas: uma Ciência sob Suspeita" – IV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1971, pág. 41 a 48 e 67 a 72.
2. Exposição de motivos DNU/56/502.72, de 9 de março de 1970.
3. Os seguintes documentos referem-se ao limite de três milhas do mar territorial brasileiro: Circular nº 92, de 31.8.1850, do Ministério da Guerra; Circular nº 43, de 25.8.1914, do Ministério das Relações Exteriores; Decreto nº 16.183, de 25.10.1923; Decreto nº 24.288, de 24.4.1934; Decreto nº 220-A, de 3.7.1935; Decreto nº 5.793, de 11.6.1940.

essa largura e estabeleceu uma faixa adicional, até a distância de doze milhas do litoral, com as características de zona contígua e de zona de direitos exclusivos de pesca.

Sem definir-lhes a extensão, a Constituição de 24 de janeiro de 1967 incluiu o mar territorial e a plataforma continental entre os "bens da União" enumerados em seu artigo 4º[1]. A pesquisa científica nessas duas áreas foi regulamentada em 26 de agosto do ano seguinte, pelo Decreto nº 63.164. O regime das seis mais seis milhas foi finalmente substituído, em 25 de abril de 1969, pelo Decreto-lei nº 553, que transformou em mar territorial a totalidade da faixa de doze milhas marítimas, legislação que não chegou a completar um ano de vigência.

(3) O Decreto-lei nº 1.098

Em 25 de março de 1970, pelo Decreto-lei nº 1.098, o Governo brasileiro determinou que "o mar territorial do Brasil abrange uma faixa de duzentas milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro".

Ao contrário de alguns outros países latino-americanos que, deliberadamente ou não, evitaram empregar o termo "mar territorial" nos textos legais que definem sua soberania ou jurisdição nas duzentas milhas marítimas adjacentes a suas costas, o Governo brasileiro deixou claro, em sua legislação, que sua reivindicação unilateral se referia a um mar territorial, propriamente dito, em toda a extensão das duzentas milhas.

A expressão é utilizada onze vezes no texto do decreto-lei. Em particular, é de se notar que o preâmbulo, após assinalar que o direito internacional reconhece "o interesse especial do Estado costeiro na manutenção da produtividade dos recursos vivos das zonas marítimas adjacentes a seu litoral", afirma que "tal interesse só pode ser eficazmente protegido pelo exercício da soberania inerente ao conceito do mar territorial."

Até esse ponto, o legislador poderia estar seguindo modelo como o do Uruguai, que denominou sua área marítima nacional de mar territorial – embora, como no caso brasileiro, desse ênfase aos fatores econômicos – mas assegurou um regime de liberdade de navegação na faixa entre doze e duzentas milhas de distância da costa.

---

1. A Constituição de 1988 define como "Bens da União" o mar territorial e os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

Entretanto, o último parágrafo preambular do Decreto-lei nº 1.098 faz referência expressa às "necessidades de... segurança e defesa", como fator determinante da fixação dos limites do mar territorial.[1] E o artigo 3º do decreto-lei define o regime de navegação para navios estrangeiros nas duzentas milhas como "direito de passagem inocente", tradicionalmente considerado elemento essencial do instituto do mar territorial.

O mesmo artigo, além de fornecer para o conceito de passagem inocente definição própria que deixa claro tratar-se de regime distinto do de liberdade de navegação[2], afirma que o Governo brasileiro estabelecerá – e todos os navios devem cumprir – "os regulamentos que, por motivo de segurança, lhe pareça necessário fazer observar".

Cabe observar, contudo, que o primeiro dos *consideranda* do decreto-lei de março de 1970 se refere, como se notou acima, a um interesse nitidamente econômico, a "manutenção da produtividade dos recursos vivos". Para assegurar "o aproveitamento racional e a conservação" desses recursos, o artigo 4º determina que o Governo regulamentará a pesca no mar territorial e poderá fixar zonas de pesca reservadas exclusivamente a navios brasileiros. O artigo afirma, ainda, que nas demais zonas embarcações estrangeiras só poderão pescar "quando devidamente registradas e autorizadas, e mediante obrigação de respeitarem a regulamentação brasileira". Há menção, também, à possibilidade de criação de regimes especiais de pesca "por acordos internacionais, em princípio na base da reciprocidade".[3]

Outros interesses essencialmente econômicos estão também explicitados no decreto-lei. A necessidade de preservar o meio ambiente marinho se reflete no artigo 3º, parágrafo 2º: "no mar territorial todos os navios devem cumprir os regulamentos brasileiros destinados a... evitar a poluição das águas e o dano aos recursos do mar". E o intuito de controlar as atividades estrangeiras de investigação científica e econômica em áreas próximas às costas brasileiras se traduz nas referências, contidas no artigo 4º, à regulamentação das "atividades de pesquisa e exploração".

Finalmente, cabe notar a breve mas inequívoca declaração do artigo 2º: "a soberania do Brasil se estende no espaço aéreo acima do mar ter-

---

1. Edmundo Vargas Carreño, em *América Latina y el Derecho del Mar* (Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 37) assinala que "esta referencia a la defensa y seguridad constituye la primera manifestación explícita en una legislación latinoamericana referente a 200 millas en la que se consigna este tipo de preocupación".
2. "... o simples trânsito pelo mar territorial, sem o exercício de quaisquer atividades estranhas à navegação e sem outras paradas que não as incidentes à mesma navegação".
3. A pesca no mar territorial brasileiro foi regulamentada no ano seguinte, pelo Decreto nº 68.459, de 1.4.1971.

ritorial, bem como ao leito e subsolo deste mar". Será comentada pouco adiante a importância da consolidação da soberania nacional sobre os fundos marinhos até a distância de duzentas milhas como um dos fatores que levaram à ampliação do mar territorial do Brasil.

(4) Fatores internos e externos

Muito se tem especulado sobre os fatores internos e externos e sobre o processo decisório que levaram à assinatura do Decreto-lei nº 1.098. Não teria, porém, sentido procurar singularizar um único fator político, diplomático, jurídico, econômico ou de segurança como a causa direta ou o objetivo primordial da decisão brasileira de 25 de março de 1970.

O que se verificou no início de 1970 foi uma convergência de elementos que resultaram na decisão de ampliar o mar territorial para duzentas milhas. Cristalizou-se naquela ocasião – nem antes, nem depois – a percepção de tendências internacionais e de interesses nacionais que recomendavam e justificavam o ato de reivindicação unilateral sobre uma extensa área do mar adjacente às costas brasileiras.

Houve sobretudo a consciência política, de Governo, de que o Estado *deveria* assumir logo o controle da área de mar além das doze milhas, até onde fosse viável, para proteger legítimos interesses brasileiros, econômicos e de segurança, e de que o Estado *poderia* fazê-lo quase que impunemente. Inevitavelmente terá também havido a consciência do provável – e provado – impacto positivo da medida em termos de política interna, em momento particularmente sensível para o Governo.

A Exposição de Motivos nº 011/70 do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, General-de-Brigada João Baptista de Oliveira Figueiredo, com a qual o Presidente Emílio Garrastazu Médici encaminhou à consideração do Congresso Nacional o texto do Decreto-lei nº 1.098, registra oficialmente três tipos de motivos para a medida.

Em primeiro lugar, cita-se o "problema de ordem econômica, apresentado pela necessidade de defesa do potencial biológico marinho brasileiro". Em segundo lugar, afirma-se que "foi dada ênfase ao aspecto político da questão" pela "adoção de uma solução coincidente com a que tende a prevalecer em toda a América Latina", o que permitiria " a formação de uma frente única latino-americana" nos foros internacionais. Em terceiro lugar, menciona-se a segurança; sem deixar de registrar "uma alteração na posição anteriormente defendida pelo Ministério da Marinha" a respeito da inadequação de meios para um "patrulhamento eficaz", "problema... comum a todos os países que ampliaram seu mar territorial", a exposição de motivos assinala que "a afirmação unilateral

de soberania e jurisdição nos propiciará o lastro jurídico necessário à nossa reação contra eventuais incursões estrangeiras".

Comentam-se a seguir os três componentes básicos do arrazoado oficial para a ampliação do mar territorial brasileiro – o econômico, o de segurança e o político-diplomático – e um quarto elemento, as razões de política interna.

(a) Fatores econômicos

Do ponto de vista econômico, eram evidentes as razões que justificavam a extensão do domínio marítimo do país. Muito embora fossem ainda relativamente pouco conhecidos e aproveitados pelo Brasil os recursos vivos e não-vivos do mar e de seu solo e subsolo, já existia clara consciência da importância, pelo menos potencial, dessas riquezas naturais para o desenvolvimento nacional.

País dotado de extensíssimo litoral face às águas abertas do oceano Atlântico, o Brasil não poderia se permitir continuar indefinidamente a ignorar a possibilidade de incorporar ao patrimônio econômico da nação os recursos da ampla área compreendida na faixa de duzentas milhas marítimas de largura ao longo de suas costas.

No caso específico da pesca, tudo indica que as águas adjacentes ao litoral brasileiro não são tão ricas em recursos ictiológicos quanto as de outros países sul-americanos. É verdade, também, que as atividades pesqueiras desempenhavam papel de importância relativa bem menor na economia brasileira do que na de países como o Peru ou o Chile. Mas as diferenças de escala não invalidavam o princípio de que o Estado tinha a responsabilidade de assegurar condições mais favoráveis para o exercício da pesca por parte de seus nacionais e de exercer controle estrito sobre a pesca que viesse a ser autorizada a estrangeiros, dela auferindo benefícios econômicos para sua própria população.

Apesar de ainda pouco desenvolvidas, as atividades brasileiras de pesca sofriam a concorrência desigual dos navios de pesca de longa distância, provenientes em sua maior parte de países industrializados. Essa concorrência, que havia gerado a chamada "guerra da lagosta" com a França em 1963, prosseguia em 1970 com relação ao camarão e a outros recursos pesqueiros das águas próximas ao litoral do Brasil. A ampliação da jurisdição brasileira nessas águas se impunha, nem que fosse apenas para permitir a administração racional e a conservação desses recursos e para pôr fim à liquidação dos estoques pesqueiros. Mas a medida se justificava também como forma de assegurar uma clara prioridade para os interesses dos pescadores nacionais e para os dos consumidores brasileiros do produto dessa atividade e como forma de obter compensação econômica para o exercício da pesca por estrangeiros nessa área.

Ou seja, mesmo que o Brasil não tivesse uma importante indústria pesqueira, não tinha motivo para continuar generosamente a permitir que outros países se apoderassem gratuita e desordenadamente dos recursos biológicos dos mares adjacentes às suas costas.

Caberia, ainda, assinalar que as proclamações unilaterais de duzentas milhas feitas pela Argentina em 1966 e pelo Uruguai em 1969 tiveram o efeito de singularizar o Brasil como único país da costa atlântica da América do Sul com regime de pesca limitado às doze milhas. Os pescadores do Sul do Brasil se viram assim impedidos de continuar pescando livremente nos mares diante das costas desses dois países. Enquanto o Brasil não adotasse igual medida, não haveria sequer a perspectiva de se negociar um regime especial de pesca baseado no princípio da reciprocidade. E não haveria como impedir que os pescadores de longa distância se deslocassem das águas argentinas e uruguaias para o alto-mar próximo ao litoral brasileiro.

Outro aspecto econômico fundamental da decisão de 25 de março de 1970 foi a constatação da necessidade de consolidar o domínio sobre os recursos do solo e do subsolo do mar adjacente às costas brasileiras.

Pelo Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950, o Governo brasileiro já havia proclamado que "a plataforma submarina na parte correspondente ao território continental e insular do Brasil se acha integrada neste mesmo território, sob jurisdição e domínio exclusivo da União Federal". E, como já se viu, a própria Constituição de 1967 incluiu a plataforma entre os "bens da União".

Esses documentos, entretanto, não definiam o limite exterior da área submarina sob soberania ou jurisdição nacional. É verdade que, embora o Brasil não tivesse ratificado a Convenção de Genebra de 1958 sobre a Plataforma Continental, poderia recorrer ao duplo critério nela estabelecido para fixar esse limite: a isóbata de duzentos metros ou a explorabilidade.

Assim se fez em 6 de junho de 1968, data da assinatura do Decreto nº 62.837, pelo qual ficou estabelecido que a plataforma compreende "o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas, mas situadas fora do mar territorial, até uma profundidade de duzentos metros... ou além deste limite até o ponto em que a profundidade das águas superjacentes permita o aproveitamento dos recursos naturais das referidas regiões".

Tratava-se, porém, de norma imprecisa e insuficiente para resguardar adequadamente os interesses do Brasil. Foi curta a sua vigência. O Decreto nº 63.164, de 26 de agosto do mesmo ano, que regula a pesquisa nas áreas marítimas brasileiras (e que permanece até hoje em vigor), deixa

de mencionar os critérios da Convenção de Genebra e se limita a definir a plataforma submarina ou continental como "a parcela de território nacional incluída entre os bens da União pelo disposto no art. 4º, item III, da Constituição do Brasil, e de acordo com os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil".

O Decreto-lei nº 1.098, de março de 1970, teve, entre outros, o objetivo de estabelecer inequivocamente que a soberania do país sobre o solo e o subsolo do mar se estende até pelo menos a distância de duzentas milhas marítimas. Essa distância ultrapassa amplamente a dos pontos em que a profundidade de duzentos metros se verifica mais longe do litoral brasileiro. Por outro lado, a adoção das duzentas milhas não implicava renúncia às áreas da margem continental (ou da plataforma continental, em sentido lato) que comprovadamente se estendessem ainda além desse limite.

A importância econômica do solo e do subsolo do mar territorial brasileiro tem-se revelado consideravelmente superior à das águas. Suspeitava-se, já em 1970, do potencial energético que só mais tarde veio a se confirmar. As descobertas de petróleo e de gás natural na plataforma continental brasileira adquiriram particular relevância sobretudo a partir da crise energética mundial que se deflagrou três anos após a ampliação do mar territorial do Brasil. Se bem que as reservas até hoje confirmadas nessa área não cheguem a assegurar a independência do país nesse setor, é indiscutível que a consolidação da soberania nacional sobre a área dos fundos até pelo menos a distância de duzentas milhas se justificava plenamente à luz dos interesses econômicos nacionais. Nesse sentido, é significativo que aproximadamente metade da produção nacional de petróleo já provém da plataforma e que o Brasil já se prepara para iniciar a exploração de petróleo e gás natural no fundo do mar em profundidades bem superiores a duzentos metros.

Devem ser mencionados, ainda, dois aspectos complementares a esses interesses econômicos que o Decreto-lei nº 1.098 visou proteger: a necessidade de controlar a pesquisa nas águas e nos fundos da área de duzentas milhas e a de preservar o meio ambiente marinho. Ambas essas preocupações influíram na decisão de ampliar o domínio marítimo do país e estão, como se viu acima, registradas no texto do Decreto-lei.

O exercício de direitos soberanos sobre os recursos vivos e não-vivos do mar não seria completo sem o controle pelo Estado costeiro das atividades estrangeiras de investigação científica na área. Não haveria, na prática, como distinguir entre a pesquisa pura, destinada teoricamente a fins exclusivamente científicos, e aquela cujos resultados implicam, intencionalmente ou não, ampliar o conhecimento das características físicas,

químicas e biológicas – e dos recursos naturais – do local pesquisado. Ou seja, toda atividade de pesquisa científica no mar teria, pelo menos potencialmente, implicações econômicas e mesmo de segurança que justificariam e recomendariam a imposição pelo Estado costeiro de um regime de autorização, controle e participação.

O Decreto-lei registra também, entre seus objetivos, o de "evitar a poluição das águas e dano aos recursos do mar". A preocupação de proteção do ambiente marinho, de fundo essencialmente econômico, se vinculava ao interesse nacional pela conservação e aproveitamento racional dos recursos da área marítima brasileira. O processo internacional de tomada de consciência sobre a necessidade de preservar o meio ambiente, que culminou dois anos depois na Conferência de Estocolmo, terá também influído para a inclusão de referência a esse elemento ecológico na legislação de março de 1970.

Além desses quatro aspectos principais da motivação econômica para a ampliação do mar territorial brasileiro – os relacionados com a pesca, os recursos não-vivos, a pesquisa científica e a preservação do meio ambiente – devem ser mencionados, ainda, dois elementos que não chegaram a ser explicitados no texto do Decreto-lei nº 1.098. O primeiro se refere à jurisdição do Estado costeiro sobre o estabelecimento e a utilização de instalações e estruturas na área das duzentas milhas, interesse tanto econômico quanto de segurança. O segundo tem ainda caráter mais bem prospectivo e não terá sido fator relevante na decisão brasileira de 1970: trata-se daquilo que o projeto de convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar define como "direitos de soberania... no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia da água, das correntes e dos ventos".

(b) Fatores de segurança

As preocupações de natureza essencialmente econômicas foram o fator principal da decisão política tomada pelo Governo brasileiro, no início de 1970, no sentido de ampliar de doze para duzentas milhas a largura do domínio marítimo do país. Mas seria incorreto afirmar que eram exclusivamente de teor econômico os interesses que o Governo visou resguardar com a medida. Se assim tivesse sido, não teria havido razão para a extensão pura e simples do mar territorial por meio de legislação que se refere expressamente a motivos de segurança e defesa e que define o regime de navegação na área como o de passagem inocente.

É verdade que ainda não se tinham desenvolvido, àquela época, os conceitos de zona econômica exclusiva ou de mar patrimonial, que

poderiam talvez ter servido de inspiração para a proclamação unilateral brasileira. Mas havia, já então, exemplos como os das legislações do Chile ou da Argentina (duzentas milhas de soberania ou jurisdição, sem o nome de mar territorial, com liberdade de navegação além de uma faixa estreita) ou do Uruguai (duzentas milhas de mar territorial, com um regime qualificado de liberdade de navegação a partir de doze milhas do litoral).

Se, apesar de serem conhecidas fórmulas alternativas como essas, o Governo optou pela mais radical das medidas à sua disposição – duzentas milhas de mar territorial propriamente dito – foi porque entendeu que a proclamação unilateral, embora destinada primordialmente a resguardar interesses de caráter econômico, deveria também servir para dar proteção jurídica a interesses vinculados a objetivos de segurança nacional e de defesa.

Não foi, porém, sem certa relutância que se chegou a essa conclusão. A própria exposição de motivos da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, acima citada, dá conta da posição contrária anteriormente defendida pelo Ministério da Marinha. Assinala, contudo, que "o agravamento das deficiências, atualmente existentes para a realização de um patrulhamento eficaz na faixa de doze milhas, com a extensão para duzentas milhas, não foi considerada de molde a invalidar a ampliação pretendida".

Cabe notar que, mesmo que o Governo não pretendesse reivindicar direitos de segurança e defesa na faixa das duzentas milhas, ele não poderia abdicar das funções, na prática também militares, de policiamento da área para assegurar o respeito aos direitos soberanos do país sobre os recursos naturais do mar.

A preocupação com a insuficiência dos meios disponíveis para um "patrulhamento eficaz" se aplicava tanto ao objetivo de fazer cumprir a legislação sobre recursos (o *enforcement*) quanto ao objetivo propriamente de defesa e segurança.

Essa relutância em ampliar o mar territorial brasileiro enquanto não se dispunha dos meios para patrulhá-lo adequadamente refletia princípio formulado originalmente no início do século dezoito: *terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis*. Mas era previsível que uma vez tomada a decisão de ampliar geograficamente a área de responsabilidade direta da Marinha – e, em escala menor, da Força Aérea – seriam tomadas providências para dotá-las dos meios necessários (a *armorum vis*) para o exercício de suas novas funções.

Em texto publicado em 1969, representante da Marinha afirmava mesmo que a ampliação para duzentas milhas era recomendável, entre outros motivos, justamente porque serviria de "incentivo para o dimen-

sionamento de uma força naval condizente com a extensão das nossas costas e com a posição que o Brasil deve ocupar na estratégia do Atlântico Sul".[1]

Muito embora parecesse talvez remota a possibilidade de uma agressão naval de tipo clássico contra as costas brasileiras, havia interesse em impedir que as águas próximas ao litoral pudessem ser livremente empregadas por navios estrangeiros para atividades de espionagem ou de pesquisa marinha para fins militares.

Entendia-se também que seria desejável poder evitar a colocação por outros Estados de artefatos militares nas áreas do fundo do mar adjacentes às costas do país, tema que adquiria relevância à luz das negociações que então se realizavam no Comitê do Desarmamento de Genebra e que resultaram na aprovação do Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e em seu Subsolo[2].

E terá havido, ainda, a preocupação – no contexto particular da conturbada situação política interna que o Brasil vivia naqueles anos – de que potências estrangeiras pudessem tentar levar clandestinamente pelo mar meios de apoio às atividades de guerrilha que se desenvolviam no território nacional.

(c) Fatores político-diplomáticos

A ação unilateral do Governo brasileiro para proteger todos esses interesses econômicos e de segurança foi facilitada pela convergência, naquele momento, de uma série de fatores político-diplomáticos que justificavam e recomendavam a medida.

Como já observou, vinha-se formando na América Latina, a partir da segunda metade da década de quarenta, clara tendência no sentido da ampliação para duzentas milhas das áreas marítimas sob a soberania ou a jurisdição dos países da região. Não havia uniformidade no teor das legislações adotadas unilateralmente e nem mesmo os signatários da Declaração de Santiago de 1952 coincidiam em suas interpretações da natureza jurídica do regime aplicável na área. Mas a sucessão de procla-

1. Paulo Irineu Roxo de Freitas – "Estudos sobre a Ampliação do Mar Territorial para Duzentas Milhas" – em *Mar Territorial*, Marinha do Brasil, Brasília, 1973.
2. United Nations – Resolutions – General Assembly, Twenty-Fifth Session, Supplement Nº 28(A/8028), pág. 12 e 13.

mações latino-americanas no curso desses anos foi criando uma prática regional que adquiria validade própria e já servia de inspiração para atos análogos da parte de alguns países de outras regiões.

Por certo, essas ampliações unilaterais das jurisdições de países de terceiro mundo não agradavam às principais potências marítimas, que as contestavam energicamente com argumentos do direito do mar tradicional, forjado ao longo dos séculos por essas mesmas potências para proteger seus próprios interesses econômicos e estratégicos. Mas, mesmo sem serem formalmente reconhecidos pelos países desenvolvidos – que provocavam freqüêntes incidentes para tentar demonstrar seus pretendidos direitos nas áreas reivindicadas – as jurisdições nacionais de duzentas milhas constituíam, em 1970, uma realidade que já não podia ser ignorada.

Essa realidade representava significativa conquista política dos países em desenvolvimento, que unilateralmente estavam conseguindo, na prática, fazer com que sobre os interesses das distantes potências industrializadas prevalecessem os seus próprios interesses, mais imediatos e vitais nos mares adjacentes às suas costas.

Ao tornar flagrante, em matéria de direito do mar, a inadequação e a fragilidade de concepções tradicionais de direito internacional, esses países do terceiro mundo prestavam contribuição pioneira à luta pela transformação de padrões iníquos e anacrônicos de relacionamento entre os países do Norte e os do Sul.

O Governo brasileiro não poderia ficar insensível a argumentos como esse. Entretanto, muito embora a justificativa oficial do Decreto-lei nº 1.098 tenha mencionado expressamente a "grande conveniência" de se formar "uma frente única latino-americana", não terá sido para se solidarizar com os países vizinhos que o Brasil ampliou seu domínio marítimo. Se o Brasil adotou essa opção, foi porque interesses nacionais próprios recomendavam seguir o exemplo desses países. A existência de antecedentes regionais, que adquiriam crescente respeitabilidade, facilitou a tomada da decisão de extensão do mar territorial brasileiro. E, uma vez tomada essa decisão, não havia razão para deixar de invocar o argumento da solidariedade, tanto como justificativa do ato unilateral brasileiro, quanto como gesto político independente de repercussão inevitavelmente positiva no terceiro mundo, sobretudo entre os países latino-americanos que já haviam ampliado suas jurisdições marítimas.

Dois outros fatores político-diplomáticos tornavam recomendável que o Brasil definisse logo que possível o limite exterior de sua soberania e jurisdição nas águas e nos fundos do mar adjacente às suas costas.

Com relação às águas, esboçava-se, nos últimos anos da década de sessenta, movimento de iniciativa das principais potências marítimas no sentido de se obter um acordo internacional que, suprindo a lacuna da Convenção de Genebra de 1958 sobre Mar Territorial e Zona Contígua, determinasse precisa e restritivamente a largura máxima da zona costeira que poderia ser submetida à soberania nacional. Esses países tinham evidente interesse econômico e estratégico em preservar sua liberdade de ação nas partes do alto-mar que eram objeto da proliferação de atos unilaterais por parte de países em desenvolvimento.

Os Estados Unidos, que mantinham ainda um mar territorial de apenas três milhas, e a União Soviética, que desde o início do século fixara o seu em doze milhas, haviam realizado gestões diplomáticas coordenadas para promover a convocação de uma conferência internacional que teria três objetivos básicos: limitar a doze milhas marítimas a extensão máxima do mar territorial; assegurar a liberdade de navegação pelos estreitos internacionais com menos de vinte e quatro milhas de largura; e, a título de compensação para os interesses dos países que reivindicavam direitos além das doze milhas, estabelecer nessa área, que manteria as características de alto-mar, um regime especial de pesca, sob supervisão de órgãos técnicos multilaterais, em que, respeitados os direitos dos pescadores tradicionais de longa distância, seria dada alguma forma de preferência aos interesses do Estado costeiro.

Ao mesmo tempo, desenvolvia-se desde o final de 1967, em decorrência de iniciativa do representante de Malta nas Nações Unidas, Doutor Arvid Pardo, processo de elaboração de um regime internacional para a exploração e o aproveitamento econômico do fundo do mar e de seu subsolo "além dos limites das jurisdições nacionais". A proposta, que previa a proclamação dessa área internacional e de seus recursos como "patrimônio comum da humanidade", foi recebida com reservas pelos países industrializados mas obteve forte apoio da parte dos países em desenvolvimento, inclusive do Brasil. O Governo brasileiro chegou mesmo a sediar no Rio de Janeiro, em 1968, uma das primeiras reuniões do Comitê do Fundo do Mar, criado pela XXII sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.[1]

À medida em que ganhava força a idéia da criação de um regime para a área do patrimônio comum da humanidade, tornava-se claro que seria necessário definir com precisão os limites dessa área internacional. Vista a questão de outro ângulo, seria necessário definir com precisão os limites das jurisdições nacionais. Como já se observou, o primeiro dos

1. Resolução 2340 (XXII), de 18.12.1967.

critérios previstos na Convenção de 1958 sobre Plataforma Continental – o da isóbata de duzentos metros – era insuficiente e o segundo – o da explorabilidade – era excessivamente vago para a definição do limite entre a área nacional e a internacional.

Foi nesse contexto que a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, em dezembro de 1969, pela Resolução 2574-A (XXIV), a idéia da eventual convocação de uma conferência sobre os regimes do alto-mar, da plataforma, do mar territorial, da zona contígua e da pesca, com vistas, em particular, a alcançar "uma definição clara, precisa e internacionalmente aceita" dos limites da área internacional do fundo do mar.

A resolução, devida, em grande parte, à ação de alguns países latino-americanos, teve duas conseqüências principais: esvaziou a proposta das duas superpotências sobre uma conferência de agenda limitada, em que seriam particularmente fortes as pressões contra a ampliação das áreas marítimas nacionais; e retirou da alçada específica das negociações sobre o patrimônio comum da humanidade a questão da definição dos limites da jurisdição do Estado costeiro.

Mesmo assim, era de certa forma preocupante o quadro político-diplomático que se apresentava a um país, como o Brasil, que já então considerava seriamente a opção das duzentas milhas. De um lado, os países em desenvolvimento teriam, em princípio, interesse em atribuir amplos contornos geográficos à área internacional do fundo do mar. De outro lado, as potências marítimas estavam vivamente interessadas em coibir as medidas – adotadas até então apenas por uma pequena minoria dos Estados-membros da comunidade internacional – de ampliação das jurisdições nacionais nas águas do mar.

Se o Brasil tinha interesse em seguir o caminho de seus vizinhos latino-americanos e ampliar sua soberania nas águas e no fundo do mar adjacente às suas costas, deveria fazê-lo logo e unilateralmente, antes de iniciadas as negociações multilaterais sobre os diferentes aspectos do direito do mar.

Em contraposição aos fatores político-diplomáticos acima mencionados, que justificavam ou recomendavam a decisão brasileira de ampliar seu domínio marítimo, existia, do outro lado da balança, a perspectiva muito real de que a medida iria provocar forte reação negativa da parte de potências marítimas tradicionais com as quais o país mantinha relações de amizade e de bom entendimento.

Entretanto, na avaliação política que então se fez, entendeu-se que o atrito com as grandes potências, embora inevitável, seria de certa forma atenuado pela existência de sólidas razões de interesse nacional para a medida e de respeitáveis antecedentes regionais que fariam dela um ato

unilateral, mas não isolado. Concluiu-se, enfim, que o custo político-diplomático seria tolerável e absorvível. Afinal, como se observou em documento do grupo de trabalho Itamaraty-Marinha que estudou o assunto no início de 1970, "os países latino-americanos que já têm duzentas milhas têm sobrevivido aos protestos e sanções".

(d) Fatores de política interna

A análise dos fatores que influenciaram a decisão de 25 de março de 1970 não seria completa sem uma referência, ainda que breve, à conjuntura política interna brasileira.

No início de 1970, o Governo enfrentava, às custas de sério desgaste político, situação interna conturbada e particularmente difícil. O Ato Institucional nº 5 vinha de completar seu primeiro ano de vigência. O Congresso Nacional, posto em recesso no final de 1968, recém havia sido reaberto para a eleição do Presidente Emílio Garrastazu Médici, que sucedeu os três Ministros militares que governaram o país após o adoecimento do Presidente Costa e Silva.

Um dos primeiros atos do Congresso em 1970 foi a ratificação do decreto-lei que instituiu a censura prévia em livros e periódicos.

O Governo estava ciente de seu interesse político em adotar, com certa urgência, medidas que tivessem um impacto positivo sobre a opinião pública. Essa preocupação com a imagem do Governo e com a necessidade de melhorar seus índices de popularidade se refletiu na adoção de medidas como a criação de uma assessoria presidencial especificamente dedicada às relações públicas e no lançamento de campanha publicitária para a divulgação de aspectos mais positivos da ação governamental e de temas de apelo popular e nacionalista.

Não se poderia dizer que a opinião pública brasileira do início de 1970 ansiava pela ampliação do domínio marítimo do país. O tema era pouco conhecido e debatido, reflexo, talvez, da atenção relativamente escassa dada até recentemente no Brasil ao que se passava no resto da América Latina. Já haviam, é certo, aparecido uns poucos editoriais e alguns artigos em revistas especializadas. Dois projetos de lei sobre o assunto tramitavam sem maior repercussão no Congresso.[1] Mas não se tratava de questão amplamente discutida nos meios políticos ou de comunicação.

1. Projeto de lei nº 527/1967 da Câmara dos Deputados e projeto de Lei nº 96/1968 do Senado.

Podia-se prever, entretanto, que uma decisão governamental em favor da extensão do mar territorial para duzentas milhas teria impacto político singularmente positivo. Era também previsível que até mesmo os representantes da oposição não poderiam deixar de dar seu apoio a uma medida governamental de feição tão nitidamente nacionalista.

Michael Morris, em seu estudo abrangente sobre a evolução da política marítima do Brasil[1], ao analisar os fatores que levaram à assinatura do decreto-lei de 25 de março de 1970, atribui função decisiva e quase preeminente às motivações de política interna.

Pareceria, porém, mais realista dizer que os fatores econômicos, de segurança e político-diplomáticos eram mais do que suficientes para justificar e recomendar a ampliação da soberania marítima do país até a distância de duzentas milhas de seu litoral. A consciência de que a medida teria repercussão interna favorável terá sobretudo contribuído para consolidar uma decisão já tomada.

(5) O processo decisório

No final de 1969, já se cristalizava no Governo brasileiro um consenso favorável à ampliação até duzentas milhas do domínio marítimo do país. Seria difícil e talvez ocioso tentar identificar o autor da iniciativa de formação desse consenso, de que participavam o Itamaraty, a Marinha e, evidentemente, a Presidência da República.

Em grande parte como reflexo da ativa participação brasileira nos trabalhos do Comitê do Fundo do Mar, o tema das duzentas milhas já era há algum tempo objeto de consideração interna no Ministério das Relações Exteriores. A evolução da posição do Ministério da Marinha parece ter-se consolidado no momento em que ao jurista Clóvis Ramalhete foi encomendado parecer justificativo da ampliação, apresentado no penúltimo dia de 1969[2].

Em decorrência de "entendimentos diretos entre os titulares dos dois Ministérios principalmente interessados... em fins de 1969", foi criado um grupo de trabalho informal, composto de representantes do Itamaraty e da Marinha, com o mandato de "considerar a questão do mar territorial, prioritariamente, tendo em vista a repercussão de qualquer decisão a respeito sobre o regime dos demais espaços marinhos". O grupo de trabalho, que se reuniu a partir de 5 de janeiro de 1970, sob a

1. Michael A. Morris – *International Politics and the Sea: the Case of Brazil* – Westview Press, Boulder, Colorado, 1979.
2. Clóvis Ramalhete – "Parecer de 30 de dezembro de 1969", em *Mar Territorial,* Marinha do Brasil, Brasília, 1973.

presidência do Secretário-Geral das Relações Exteriores, examinou os interesses brasileiros na matéria, seus aspectos internacionais e suas possíveis repercussões. "Passados em revista os interesses brasileiros, verificou-se que o melhor modo de atendê-los seria ampliar o mar territorial, e que os inconvenientes que de sua adoção resultassem seriam indiscutivelmente menores que as vantagens obtidas."[1]

A tarefa de redação do texto legal pelo qual se efetuaria a ampliação do mar territorial foi confiada a pequeno grupo de redação, que elaborou um projeto de lei, posteriormente transformado em projeto de decreto-lei. Após sua aprovação pelo grupo de trabalho e, em seguida, pelos Ministros das Relações Exteriores e da Marinha, o texto foi submetido à consideração do Presidente da República em 9 de março, com a exposição de motivos conjunta DNU/56/502.72.

O Presidente da República encaminhou o projeto de decreto-lei aos membros do Conselho de Segurança Nacional, que o aprovaram por unanimidade. No dia 25 de março, assinou o Decreto-lei nº 1.098, que "altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências". Submetido ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 56, de 9 de abril, acompanhado da já citada Exposição de Motivos nº 011/70, do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, o Decreto-lei recebeu a aprovação do Poder Legislativo, após exame nas Comissões competentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

(6) Repercussão interna e externa

Como se esperava, a repercussão interna da assinatura do Decreto-lei nº 1.098 foi a mais positiva possível. Excetuadas poucas manifestações contrárias, da parte de setores como "O Estado de S. Paulo", as reações nos meios políticos e de comunicação foram de franco apoio à medida.

No Congresso, os representantes do MDB se uniram pela primeira vez aos da ARENA para ratificar com entusiasmo um ato do Governo.

E "Esse mar é meu", título de samba de João Nogueira[2], logo se incorporou ao elenco de expressões ufanistas que marcaram o ano de 1970 que, como lembra Morris[3], foi o ano da Transamazônica, do "nin-

---

1. Carlos Calero Rodrigues – "O Problema do Mar Territorial", em *Mar Territorial*, Marinha do Brasil, Brasília, 1973.

2. "Esse mar é meu/leva seu barco pra lá desse mar/vá jogar a sua rede/das duzentas pra lá/ pescador de olhos verdes/vá pescar noutro lugar."

3. Michael A. Morris – op. cit., pág. 36.

guém segura este país" e da conquista do tricampeonato mundial de futebol.

No plano externo, as repercussões do Decreto-lei nº 1.098 também ficaram no limite do previsto.

Não tardaram a chegar as notas pelas quais Governos de outros países registraram seu protesto, seu não-reconhecimento ou suas reservas quanto ao ato unilateral de ampliação do mar territorial brasileiro. Os arquivos do Itamaraty registram onze notas desse teor, todas recebidas de países desenvolvidos: Bélgica, Estados Unidos da América, Finlândia; França, Grécia, Japão, Noruega, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia e União Soviética.

A linguagem empregada variava de nota para nota, mas os argumentos coincidiam no essencial. Como exemplo pode-se citar a parte operativa da nota verbal nº 122, de 1º de junho de 1970, da Embaixada britânica em Brasília:

> "Her Majesty's Government protest at this purported extension of sovereignty over the High Seas which they regard as contrary to international law and far in excess of the limits to territorial sea claimed by the majority of other States. They cannot accept the extension and accordingly reserve their own rights and those of their nationals."

A nota verbal nº DNU/DEOC/48/502, do dia 10 do mesmo mês, é representativa das respostas dadas aos protestos recebidos. Após acusar recebimento da comunicação e tomar nota da declaração de que o Governo britânico não podia aceitar a extensão do mar territorial e, em conseqüência, reservava os seus direitos e os de seus nacionais, a nota verbal afirma que o Governo brasileiro não podia levar em conta nem o protesto nem os argumentos apresentados. Estes são respondidos nos seguintes termos:

> "O segundo dos argumentos apontados não parece juridicamente relevante, e o Governo brasileiro se limita a observar que o limite de duzentas milhas para o mar territorial corresponde ao critério regional que tende a prevalecer na América Latina. Quanto ao primeiro, o Governo brasileiro não pode considerar que sua nova legislação seja contrária ao direito internacional, uma vez que não existe norma de direito internacional em vigor, convencional ou costumeira, que determine aos Estados até que limite máximo podem eles estender seu mar territorial. Como é sabido foram infrutíferas as tentativas de chegar a uma Convenção sobre a matéria, em 1930, em 1958 e em 1960. Por outro lado, a norma do direito costumeiro que possa ter existido, fixando em três milhas a largura máxima do mar territorial, deixou de vigorar, visto que a maioria dos Estados abandonou o critério das três milhas, sem que um novo limite fosse uniformemente adotado. Prevalece assim, na opinião do Governo brasileiro, o critério de que o Estado costeiro é livre de determinar ele próprio a largura de seu mar territorial, dentro de limites razoáveis e atendendo a suas condições e interesses peculiares. Esse critério se acha definido da maneira seguinte pelo Conselho Interamericano de Jurisconsultos, em sua reunião do México, de 1956: 'Cada Estado tem competência para fixar seu mar territorial dentro de limites razoáveis, atendendo a fatores geográficos, geológicos e biológicos, assim como às necessidades de sua população e sua segurança e defesa'."

A maioria das Embaixadas em Brasília se limitou a acusar recebimento sem comentários ou a deixar sem resposta a nota circular de 31 de março de 1970 com a qual o Itamaraty transmitiu o texto do Decreto-lei nº 1.098.

Como se esperava, porém, a ampliação do mar territorial brasileiro foi muito bem recebida pelos países latino-americanos que já haviam estendido suas jurisdições marítimas. Nossos vizinhos se sentiram fortalecidos internacionalmente com a adesão brasileira às duzentas milhas. A medida recebeu ampla e favorável cobertura na imprensa latino-americana.

Os Governos do Chile, do Equador e do Peru enviaram mensagens de felicitações ao Governo brasileiro.

O Governo uruguaio foi além. Animado pelo ato unilateral do Brasil, promoveu logo em seguida uma reunião de representantes dos Estados latino-americanos que, de uma forma ou de outra, haviam ampliado suas áreas marítimas até a distância de duzentas milhas.

Nessa reunião, realizada no início de maio de 1970, o Brasil se juntou à Argentina, Chile, El Salvador, Equador, Nicarágua, Panamá, Peru e Uruguai para adotar a Declaração de Montevidéu sobre o Direito do Mar, na qual se proclama, *inter alia*, "o direito dos Estados costeiros de dispor dos recursos naturais do mar adjacente a suas costas" e 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".

II. AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE AS DUZENTAS MILHAS DE 1970 A 1982

(1) Convocação e preparação da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

No final de 1970, a Assembléia Geral das Nações Unidas deu o sinal de partida para um dos mais longos, mais complexos e mais abrangentes processos de negociação internacional de todos os tempos.

Pela Resolução 2750-C (XXV), a Assembléia decidiu convocar para 1973 a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e lhe atribuiu mandato amplo que equivalia à elaboração de um novo regime para a utilização de mais de dois terços da superfície da Terra.

Lançava-se um empreendimento sem precedente na história da diplomacia multilateral. Além de levar adiante a preparação, iniciada no final de 1967, de um regime para a área internacional do fundo do mar, a Conferência viria a tratar da redefinição dos limites e do regime jurídico de todos os diferentes espaços marinhos e da regulamentação dos mais variados tipos de atividades no mar.

Nos termos do parágrafo operativo segundo da resolução, a Conferência teria por objetivo "o estabelecimento de um regime internacional eqüitativo – 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 de Estados costeiros), da preservação do meio marinho (inclusive, *inter alia*, a prevenção da poluição) e da investigação científica".

A enumeração dos assuntos não era nem exaustiva nem definitiva. Ao Comitê do Fundo do Mar, que se ampliava e se transformava em Comitê Preparatório para a Conferência, foi dada a tarefa de preparar

projetos de artigos sobre o regime para a área internacional e uma "lista abrangente de temas e questões relativos ao direito do mar referidos no parágrafo 2 acima, que devem ser considerados pela Conferência, e projetos de artigos sobre tais temas e questões".

Atendeu aos interesses dos países latino-americanos que já haviam ampliado suas jurisdições marítimas – inclusive o Brasil – a inclusão na resolução dessa referência, à primeira vista de pouca conseqüência, à preparação de uma "lista abrangente de temas e questões" a serem tratados pela Conferência. E foi por insistência desses países que o preâmbulo da resolução faz a constatação, aparentemente óbvia, de que "os problemas do espaço oceânico são intimamente inter-relacionados e devem ser considerados como um conjunto".

A tarefa de elaboração da lista de temas e questões revelou-se extraordinariamente mais complexa do que se poderia esperar e praticamente paralisou os trabalhos substantivos de preparação da Conferência durante dois anos – 1971 e 1972 – período durante o qual houve um decisivo alargamento da base de apoio à tese das duzentas milhas.

E o princípio da inter-relação e do tratamento conjunto de todos os problemas do mar transformou-se em regra básica das negociações e beneficiou, até o fim do processo, os países costeiros e em desenvolvimento.

Ao se iniciar a preparação para a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os países que haviam ampliado suas jurisdições marinhas até duzentas milhas formavam um grupo muito reduzido. Aos Estados latino-americanos, minoritários dentro de seu próprio grupo regional, somavam-se apenas os poucos outros países, sobretudo afro-asiáticos, que haviam proclamado direitos além das doze milhas.

Todos os demais Estados costeiros, de todas as regiões do mundo, mantinham regimes de até um máximo de doze milhas. Uns, em particular as grandes potências marítimas, defensores inflexíveis e poderosos da preservação de suas prerrogativas de alto-mar. Outros, sobretudo a maior parte dos países do terceiro mundo, pouco conscientes ainda da importância econômica e política do controle sobre as áreas marítimas adjacentes às suas costas.

A essa maioria de Estados costeiros que ou eram contrários às duzentas milhas ou simplesmente não se haviam definido por esse caminho, se juntavam os numerosos países sem litoral, desenvolvidos e em desenvolvimento, que nada teriam a ganhar diretamente com a ampliação das jurisdições marítimas nacionais.

O próprio grupo dos países que haviam estendido suas jurisdições no mar não era uniforme. Uns poucos, como o Brasil, defendiam a mais radical das soluções, que consistia na opção por duzentas milhas de mar territorial propriamente dito. Outros mantinham posições intermediárias que, sob diferentes rótulos, consistiam essencialmente em reivindicar amplos direitos econômicos na faixa até duzentas milhas, sem prejuízo da preservação de pelo menos parte das liberdades de alto-mar na área além das doze milhas.

Apesar dessas diferenças, esses países, em particular os signatários da Declaração de Montevidéu, de maio de 1970, logo perceberam a conveniência de se manterem taticamente unidos. Acima de tudo, entenderam que era indispensável aumentar consideravelmente a área de apoio às duzentas milhas. Ou seja, era preciso promover, tão rapidamente quanto possível, uma alteração substancial da distribuição de forças dentro do processo negociador, em direção à posição dos defensores das duzentas milhas.

Sem isso, seria impossível, dadas as regras do jogo multilateral, esperar que a futura Conferência chegasse a resultados minimamente aceitáveis para a pequena minoria que se encontrava, naquele início do processo negociador, em completo isolamento num dos extremos do espectro de posições.

Os candidatos mais maduros para a adesão às duzentas milhas eram, em 1971, os países latino-americanos que, na Declaração de Lima de agosto do ano anterior, se haviam juntado aos signatários da Declaração de Montevidéu para reconhecer "o direito do Estado costeiro de estabelecer os limites de sua soberania ou jurisdição marítimas de acordo com critérios razoáveis". Ainda reticentes, mas potencialmente interessados, eram os Estados costeiros africanos e asiáticos, e alguns países do mundo desenvolvido cujos interesses marítimos se concentravam naturalmente nas áreas marítimas mais próximas a seus litorais (Islândia, Noruega, Canadá, Austrália, Nova Zelândia).

Os defensores originais das duzentas milhas viram, assim, que era necessário ganhar tempo para que a cristalização das posições substantivas no processo de negociações se desse apenas depois que esse grande número de potenciais aliados pudesse ter sido atraído definitivamente para a tese da ampliação da área de soberania ou jurisdição do Estado costeiro, quer pela extensão do mar territorial, quer, como já então parecia mais viável, pela adoção de soluções inovadoras intermediárias.

Para retardar o andamento das negociações era preciso tornar tão complexo quanto possível o processo de preparação para a Conferência.

As delegações dos países que já haviam ampliado seus direitos no mar até as duzentas milhas foram os principais responsáveis pela execução de uma tática denunciada por alguns como manobra dilatória mas que se revelou muito bem-sucedida na medida em que influenciou decisivamente, em seu favor, o rumo que a Conferência veio a tomar.

Aproveitando os elementos já incluídos no texto da Resolução 2750-C (XXV), essas delegações conseguiram polemizar e prolongar a negociação da "lista de temas e questões" e fazer prevalecer o entendimento de que, enquanto o Comitê Preparatório não concluísse a tarefa de elaboração dessa lista, que asseguraria o tratamento conjunto de todos os temas do mar, não poderia ter início o trabalho substantivo de negociação sobre pontos específicos.

Era evidente o interesse que tinham delegações como a do Brasil em ampliar ao máximo a agenda da futura Conferência e em assegurar a interdependência dos resultados das negociações sobre cada um de seus pontos.

Teria sido relativamente rápido e simples o processo de elaboração, naquela época, de uma convenção restrita aos três pontos específicos das propostas soviético-norte-americanas: mar territorial de doze milhas, limitados direitos de pesca além dessa distância e liberdade de navegação pelos estreitos internacionais. E o resultado desse processo teria sido inevitavelmente contrário aos interesses dos signatários da Declaração de Montevidéu.

As doze milhas de mar territorial seriam logo aceitas como significativa concessão por parte das potências marítimas que ainda mantinham regimes de três milhas. Os direitos preferenciais de pesca além das doze milhas seriam, naquele momento, suficientes para atender aos eventuais intuitos expansionistas da grande maioria de Estados em desenvolvimento que ainda mantinham regimes que não ultrapassavam esse limite. E um regime de navegação livre, talvez com certas garantias para os Estados ribeirinhos dos estreitos, não parecia resultado difícil de ser alcançado pelos proponentes de uma negociação limitada a esses três pontos.

Entretanto, para desencanto das grandes potências, a resolução 2750-C (XXV) permitiu não apenas expandir consideravelmente o temário das negociações, mas também tornar as matérias vinculadas entre si e com a negociação – que encaravam com muita relutância – de um regime eqüitativo para a área internacional do fundo do mar.

A idéia da vinculação era sedutora e foi logo endossada pelo conjunto dos países em desenvolvimento. Se os países industrializados

estavam tão empenhados em assegurar a liberdade de navegação nos mares além de limites restritos e através dos estreitos internacionais, por que não fazer depender a negociação desses pontos do atendimento a pontos de interesse prioritário dos países do terceiro mundo, tanto os referentes ao patrimônio comum da humanidade quanto os relativos aos direitos do Estado costeiro nas áreas marítimas adjacentes a seu litoral? A inter-relação temática era indiscutível: eram todas, em última análise, questões de direito do mar.

Conseguiu-se, assim, concentrar o trabalho do Comitê Preparatório em apenas duas áreas: o prosseguimento das deliberações sobre o regime para a área internacional do fundo do mar e a elaboração da "lista de temas e questões relacionadas com o direito do mar". Durante quatro extensas sessões do Comitê – duas em 1971 e duas em 1972 – ficaram suspensas as negociações substantivas sobre os assuntos do direito do mar, outros que os do regime para a área internacional, enquanto era levada adiante, em clima dos mais polêmicos, a preparação da lista.

A lista foi finalmente aprovada no último dia da última sessão de 1972.[1] Ela ampliava e detalhava consideravelmente a enumeração tentativa de assuntos já contida na Resolução 2750-C (XXV). Compreendia um total de 25 itens e de 80 subitens, numa listagem nem sempre lógica e às vezes contraditória. E era precedida de ressalvas: "A lista não é necessariamente completa... A aceitação da lista não afeta a posição de qualquer Estado."

Em sua versão final, fruto de complexo processo de composição de interesses, a lista continha elementos para agradar a gregos e troianos. Para atender aos diferentes matizes de posição dos membros do grupo de Montevidéu, o item referente ao mar territorial continha referência à "questão da unidade ou pluralidade de regimes no mar territorial", a "critérios globais ou regionais" para a definição da largura do mar territorial e à possibilidade de pluralidade de regimes com liberdade de navegação em parte do mar territorial. Eram elementos vinculados à concepção de um mar territorial de duzentas milhas, que não teria necessariamente aplicação global e que poderia comportar, como na concepção uruguaia, uma pluralidade de regimes de navegação. Para atender aos países que já em 1972 se interessavam pela idéia de uma "zona econômica exclusiva além do mar territorial" (de doze milhas), a lista de temas e questões também incluía item, com 19 subitens, que levava esse título. Para atender à posição de países como os Estados

1. United Nations – Official Records of the General Assembly, Twenty-seventh session, Supplement Nº 21 (A/8721), pág. 5 a 8.

Unidos e o Japão, a lista também incluía item referente a "direitos preferenciais do Estado costeiro ou outra forma de jurisdição não-exclusiva sobre recursos situados além do mar territorial". A lista mencionava, ainda, a situação dos países sem litoral e a dos "Estados de plataforma encerrada e Estados com plataforma estreita ou litoral curto" (ou Estados geograficamente desfavorecidos, como viriam depois a se chamar), a que se seguia um item sobre os "direitos e interesses dos Estados com plataforma ampla", de inspiração argentina. E assim por diante: pesca, preservação do ambiente marinho, pesquisa científica, transferência de tecnologia, zona contígua, plataforma continental, alto-mar, ilhas, arquipélagos, estreitos, mares fechados e semifechados, ilhas artificiais e instalações, usos pacíficos do mar, responsabilidade por danos, solução de controvérsias e até a questão dos tesouros arqueológicos.

Mas ganhou-se tempo. Durante os dois anos em que os trabalhos substantivos do Comitê Preparatório da Conferência estiveram paralisados enquanto se negociava a lista de temas e questões, ampliou-se decisivamente, como se verá adiante, a área de apoio às duzentas milhas.

E a famosa lista? Uma vez pronta, foi praticamente esquecida.

Na verdade, a lista foi esquecida porque já servira seu propósito. Sua discussão, sem entrar a fundo na substância dos temas, havia permitido a reflexão dos participantes, o amadurecimento das posições e uma avaliação do que seria possível conseguir e das idéias que pareciam impraticáveis. Em conseqüência, o trabalho pôde concentrar-se naqueles pontos que poderiam conduzir ao consenso e a uma convenção viável. Nesse sentido, o tempo gasto com a definição da lista de temas não representou simples obstrução, mas teve um papel construtivo do interesse de todos os participantes.

(2) A consolidação do conceito de zona econômica exclusiva

Os anos de 1971 e 1972 foram, como já se observou, decisivos para a formação de uma sólida área de apoio à tese das duzentas milhas. Apesar de algumas poucas adesões africanas à solução mais radical de ampliação do mar territorial propriamente dito, o que se verificou nesse período foi sobretudo a cristalização de um conceito inovador que veio a se transformar em elemento central de todo o processo recente de negociações sobre o direito do mar: o conceito de mar patrimonial ou, como veio a se chamar definitivamente, de zona econômica exclusiva.

Tratava-se, em síntese, de reconhecer ao Estado costeiro o direito a manter um mar territorial clássico até o limite de doze milhas e de estabelecer, entre esse limite e o das duzentas milhas, uma zona na qual

exerceria direitos de soberania e jurisdição exclusiva sobre os recursos vivos e não-vivos do mar, sem prejuízo da liberdade de navegação de que continuariam a gozar, nessa área, os outros Estados.

Os antecedentes do conceito de mar patrimonial ou zona econômica exclusiva remontam às extensões da soberania ou jurisdição marítima adotadas por países latino-americanos a partir do final da década de quarenta. A Declaração de Santiago de 1952 é freqüentemente apontada como texto precursor do conceito que veio a se firmar no curso da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Importante passo foi dado com a aprovação, em maio de 1970, da Declaração de Montevidéu sobre o Direito do Mar, em que pela primeira vez se procurou definir um denominador comum das posições dos diferentes países latino-americanos que até então haviam ampliado unilateralmente seus direitos no mar. Como já se observou, a Declaração proclama, como "princípios básicos do direito do mar", o direito do Estado costeiro de dispor dos recursos naturais do mar adjacente às suas costas e o de estabelecer os limites de sua "soberania e jurisdição marítimas", de acordo com critérios geográficos e geológicos. O documento afirma, ainda, o direito do Estado costeiro de explorar, conservar e explotar os recursos vivos dessa área e de regulamentar a pesca, o de explorar, conservar e explotar os recursos da plataforma "até onde a profundidade das águas sobrejacentes permita a explotação de tais recursos" e da área do fundo do mar até o limite da jurisdição sobre as águas e, finalmente, o direito de adotar medidas de regulamentação, "sem prejuízo da liberdade de navegação e sobrevôo". Esta última cláusula suscitou diversas reservas dos signatários. O Brasil, em particular, registrou seu entendimento de que "a liberdade de navegação que aí se menciona é aquela que se admite no mar territorial, isto é, a passagem inocente, tal como a define a legislação brasileira". Equador, Panamá, Peru e Nicarágua fizeram declarações no mesmo sentido.

Essa discrepância de concepções sobre o regime de navegação que deveria prevalecer nas duzentas milhas tornou-se mais evidente na medida em que evoluiu o conceito de mar patrimonial ou zona econômica exclusiva, como instituto que se diferenciava do mar territorial de duzentas milhas.

O passo seguinte foi dado em Lima, em agosto do mesmo ano de 1970, na Reunião de Estados Latino-americanos sobre o Direito do Mar, para a qual haviam sido convidados todos os países da região, quer tivessem ou não ampliado suas jurisdições marítimas. A Declaração de Lima, também adotada com reservas e declarações interpretativas, seguiu os moldes do documento de Montevidéu, com dois acréscimos signifi-

cativos: o direito do Estado costeiro de prevenir a poluição marinha e o de "autorizar, fiscalizar e participar nas atividades de pesquisa científica que se efetuem nas zonas marítimas submetidas a sua soberania ou jurisdição, assim como de receber os dados obtidos e os resultados de tais pesquisas". Note-se, ainda, a substituição, para facilitar a aprovação do texto, da expressão "soberania e jurisdição", empregada em Montevidéu, por "soberania ou jurisdição".

Segundo Jorge Vargas[1], a expressão "mar patrimonial" foi empregada pela primeira vez pelo Chanceler chileno Gabriel Valdés em discurso pronunciado em 1970, no qual defendeu "un mar patrimonial hasta doscientas millas, donde existiera liberdad de navegación y sobrevuelo".

Mas foram os países da bacia do Caribe, em particular Colômbia, México e Venezuela, que asseguraram o desenvolvimento e a afirmação do conceito. Em decorrência de decisão tomada em reunião de Chanceleres da sub-região realizada em Caracas em novembro de 1971, celebrou-se em São Domingos, em junho de 1972, a Conferência Especializada dos Países do Caribe. Nesse encontro, de que participaram representantes de Barbados, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Venezuela, foi adotada a Declaração de São Domingos[2]. Após afirmar que o Estado costeiro tem o direito de fixar a largura de seu mar territorial até um limite de doze milhas marítimas, zona na qual se aplica o regime de passagem inocente, o documento declara que "el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que se encuentran en las aguas, en el lecho y en el subsuelo de una zona adyacente al mar territorial, denominada mar patrimonial".

Nos termos da Declaração, o Estado costeiro "tiene el deber de promover y el derecho de reglamentar" a pesquisa científica no mar patrimonial e de tomar medidas para evitar a poluição e para "asegurar su soberanía sobre los recursos". A largura do mar patrimonial "debe ser objeto de acuerdo internacional, preferentemente de ámbito mundial", mas "no deberá exceder en total de doscientas millas náuticas". A Declaração de São Domingos reconhece o "derecho de libre navegación y sobrevuelo, sin otras restricciones que las puedan resultar del ejercicio, por parte del Estado ribereño, de sus derechos en el mismo mar... con

1. Jorge A. Vargas – *Terminología sobre Derecho del Mar*, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, México, 1979.
2. Ricardo Méndez Silva – *El Mar Patrimonial en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974, pág. 127 a 131.

estas únicas limitaciones, habrá también libertad para tender cables y tuberías submarinos". Quanto ao limite exterior da plataforma continental, o documento recolhe o duplo critério da Convenção de Genebra de 1958, mas propõe que se promova "un estudio acerca de la conveniencia y de la oportunidad de establecer límites exteriores precisos para la plataforma, teniendo en cuenta el borde de la emersión continental".

Com algumas modificações e precisões de linguagem, todos esses elementos viriam a ser incorporados nos sucessivos textos preparados pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

O conceito de mar patrimonial enunciado em São Domingos tornou-se definitivamente viável no contexto negociador das Nações Unidas a partir do momento em que foi reforçado pela adesão dos países africanos ao conceito análogo de zona econômica exclusiva.

Como assinala Galindo Pohl, "la Declaración de Santo Domingo llegó en el momento propicio para reforzar, precisar e encausar los reclamos de la zona de doscientas millas... Otras regiones y otros países también participaron en la elaboración de la zona económica. Noruega y Canadá, seguidos pronto por Australia e Nueva Zelandia, advirtieron que aquella zona iba bien para sus intereses. Pero el empuje definitivo vino de países africanos... El apoyo africano cambió la balanza de fuerzas en favor de la zona económica."[1]

O tema da ampliação da jurisdição marítima nacional foi debatido na reunião do Comitê Consultivo Jurídico Afro-asiático realizada em Colombo ainda em 1971, com a presença de observadores da Argentina, do Chile, do Equador e do Peru, que não perderam a oportunidade de procurar ganhar adeptos à tese das duzentas milhas. Reunido novamente em Lagos, em janeiro do ano seguinte, o Comitê já assinalava a necessidade de criação de uma zona adicional ao mar territorial que poderia chamar-se "zona econômica". Em junho de 1972, o Seminário Regional dos Estados Africanos sobre o Direito do Mar, realizado em Iaundê, proclamou que os Estados tinham o direito de estabelecer uma zona econômica, na qual exerceriam jurisdição exclusiva, e recomendou que os Estados africanos ampliassem nesse sentido suas jurisdições marítimas.

Em agosto de 1972, Francis X. Njenga, delegado de Quênia que havia participado desses encontros e que era um dos principais defensores da idéia entre os africanos, tomou a iniciativa de apresentar formalmente

1. Reynaldo Galindo Pohl – *op. cit.*, pág. 7 e 8.

ao Comitê Preparatório para a Conferência documento intitulado "draft articles on exclusive economic zone concept".[1]

De acordo com o projeto queniano, que teve forte impacto nos trabalhos do Comitê, os Estados têm o direito de estabelecer, além do mar territorial de doze milhas e até um limite máximo que atenderá a critérios regionais mas que não ultrapassará as duzentas milhas, "uma Zona Econômica... em que exercerão direito de soberania sobre recursos naturais para os fins de exploração e explotação. Dentro da Zona, eles terão jurisdição exclusiva para os fins de controle, regulamentação e explotação dos recursos vivos e não-vivos da Zona e sua preservação, e para a prevenção e o controle da poluição... O estabelecimento de tal Zona não afeta o exercício da liberdade de navegação..."

O projeto estabelecia ainda que o Estado costeiro poderia adotar regulamentos para o exercício de todas essas atividades e para as de pesquisa científica. O documento inovava ao prever a possibilidade de participação no aproveitamento dos recursos vivos da área, de Estados vizinhos sem litoral ou "geograficamente desfavorecidos".

No início de 1973, por meio de declaração formal adotada em reunião de cúpula da Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba, consolidou-se a adesão dos países do continente ao conceito de zona econômica exclusiva.

(3) A formação dos grupos de interesse

Uma vez concluída, ao final da última sessão do Comitê Preparatório em 1972, a tarefa de elaboração da "lista de temas e questões", o Comitê pôde voltar-se, durante o ano de 1973, para o trabalho de preparar projetos de artigos sobre os numerosíssimos aspectos de seu mandato.

Não conseguiu, contudo, sequer chegar perto de cumprir essa parte de sua agenda. Concluiu suas reuniões sem ter podido ir além de uma compilação desordenada de fórmulas alternativas que apenas refletia a complexa gama de posições que se manifestavam sobre cada um dos muitos pontos polêmicos.

Não houve, nem mesmo nessa fase final dos trabalhos do Comitê Preparatório, um esforço de negociação global destinado a encontrar soluções destinadas a conciliar as grandes diferenças de posição. Quando muito, houve uma série de processos informais de elaboração de posições

1. United Nations – Official Records of the General Assembly, Twenty-seventh Session, Supplement Nº 21 (A/8721), pág. 180 a 182.

negociadoras comuns entre os próprios defensores de atitudes afins. Foi, sobretudo, a época da formação das alianças táticas e dos grupos de interesse. Esses grupos, que não coincidiam com os agrupamentos geográficos tradicionais das Nações Unidas, viriam a influenciar os rumos da Conferência durante quase uma década.

Ao inaugurar-se em Caracas em 1974 a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar[1], já estava praticamente definida a composição e a linha de atuação dos diferentes grupos.

Em um dos extremos do espectro de posições, mas já não tão isolados quanto em 1971, estavam os países que, como o Brasil, defendiam o direito do Estado costeiro de ampliar seu mar territorial além do limite de doze milhas marítimas e até um máximo de duzentas milhas. Era o grupo chamado territorialista, de que viria a participar um total de vinte e três países: seis latino-americanos, seus membros mais atuantes e influentes (Brasil, El Salvador, Equador, Panamá, Peru, Uruguai), dezesseis africanos (Benin, Cabo Verde, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri, Líbia, Madagascar, Mauritânia, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e, como observador, Angola) e um asiático, o Iêmen Democrático.

O grupo não era uniforme. A delegação uruguaia, por exemplo, sugeria com freqüência a adoção da postura mais flexível que lhe autorizava seu regime nacional de liberdade de navegação qualificada além das doze milhas, mas seus argumentos eram rebatidos severamente pelo Equador, que presidia o grupo e era certamente o mais intransigente dos defensores da doutrina territorialista. O grupo se manteve coeso, porém, em seus contatos com os demais e em suas declarações públicas. Não insistiu na adoção de sua nomenclatura, que reconhecia inadequada para definir as novas realidades do mar. Admitia que o mar territorial de duzentas milhas era de certa forma distinto do de doze e que seria talvez necessário encontrar novos nomes para definir-lhe a natureza e o regime de navegação.

O chefe da delegação do Brasil em Caracas, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, expressou essa atitude no discurso que pronunciou no debate geral:

> "Sob formas diferentes, e às vezes emprestando a expressões preexistentes um conteúdo novo, os Estados que adotaram as duzentas milhas procuraram dar garantias à navegação internacional. Uns continuaram a reconhecer, nas áreas novas

1. A Conferência foi formalmente aberta em Nova York, em fins de 1973, em breve sessão para fins organizacionais.

que incorporaram a sua soberania, a liberdade de navegação, como se se tratasse do alto-mar, o que bem demonstrava a impropriedade dos velhos conceitos para reger as situações novas, pois de fato as restrições limitadas, mas necessárias à fiscalização nessa área, criam um regime que não coincide com o do alto-mar. Outros, e é este o caso do Brasil, aplicaram a todo o mar territorial, logicamente, o regime que lhe é tradicionalmente próprio, de 'passagem inocente', mas o entenderam, nessa nova amplitude geográfica, de forma menos subjetiva do que lhes seria permitido... Na verdade, a legislação e prática brasileiras sempre garantiram o livre trânsito no mar territorial, desde que não fossem exercidas atividades estranhas à navegação."

A orientação dos Estados territorialistas na Conferência foi assim definida pelo Embaixador Guerreiro em conferência pronunciada em outubro de 1974 na Escola Superior de Guerra:

"A tarefa das delegações do Brasil e de outros Estados que têm posição semelhante é de, sem alterar a sua legislação básica, tomarem posição negociadora capaz de influir na aprovação de textos de artigos, que reflitam seus pontos de vista ou, sendo isto de todo impossível, deles estejam aceitavelmente próximos. Mesmo que os textos que vierem a ser aprovados não possam merecer nossa assinatura, o que seria o objetivo ideal, seria ainda desejável que em sua aplicação eles não provocassem conflitos ou só remotamente houvesse a possibilidade de conflito com a aplicação prática de nossa legislação e dos regulamentos que vierem a especificá-la. Ora, é certo que, a haver convenções suscetíveis de aprovação por maioria maciça e eventualmente universal, estas necessariamente refletiriam alguma forma de zona econômica exclusiva ou mar patrimonial. Os países que se encontram em posições externas a esse grupo central majoritário logicamente tentarão influir no sentido de que os direitos do país costeiro no mar patrimonial sejam reforçados ou enfraquecidos, conforme se trate respectivamente de territorialistas ou tradicionalistas."

Cientes de que suas posições extremas não poderiam chegar a constituir a base para uma solução de aceitação universal, os territorialistas procuraram – e em boa medida conseguiram – fazer com que os elementos essenciais das posições do "grupo central majoritário" fossem mantidos e reforçados no curso das negociações.

O grupo dos defensores de uma zona econômica exclusiva ou de um mar patrimonial até duzentas milhas ocupou rapidamente a posição central no processo de elaboração do futuro regime para as áreas marítimas sob a soberania ou jurisdição do Estado costeiro. Os textos originais de suas propostas – a Declaração de São Domingos e a Declaração da OUA – serviram de base para a preparação de textos comuns que inspiraram as fórmulas finalmente incorporadas ao projeto de Convenção.

Aos signatários latino-americanos e africanos dos documentos de São Domingos e de Adis Abeba juntaram-se, para formar o grande gruo "zonista", tanto alguns dos países da América do Sul que já haviam

ampliado sua jurisdição marítima, como a Argentina e o Chile, quanto a maioria dos Estados costeiros da região asiática e países desenvolvidos como a Islândia, a Noruega, a Espanha, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia.

Esse grupo majoritário tampouco era uniforme. Comportava duas tendências básicas. Uma favorecia um regime forte, de amplos poderes para o Estado costeiro na faixa de duzentas milhas, sem prejuízo dos direitos ou liberdades expressamente reconhecidos a outros Estados. Entendia essa corrente de opinião, que, em grande medida, acabou prevalecendo, que o Estado costeiro deveria ter direitos de soberania e jurisdição não apenas sobre os recursos naturais da área, mas na própria zona de duzentas milhas para efeitos de exploração de seus recursos. A segunda tendência favorecia um regime mais frouxo, em que ao Estado costeiro seriam reconhecidos certos direitos econômicos precisamente definidos, cabendo aos outros Estados os direitos residuais na área das duzentas milhas.

Esse debate sobre a atribuição quer ao Estado costeiro quer aos demais Estados dos direitos residuais na zona econômica exclusiva veio a ser um dos pontos centrais das negociações. Estava vinculado à questão de saber se a área entre doze e duzentas milhas seria submetida à soberania territorial do Estado costeiro, como queriam os territorialistas, se teria características *sui generis*, como preferiam os zonistas fortes, ou se seria apenas, como queriam os zonistas fracos, uma área do alto-mar na qual o Estado costeiro exerceria limitados direitos econômicos.

Por iniciativa da delegação mexicana, os defensores do mar patrimonial ou zona econômica exclusiva formaram um grupo amplo ao qual se juntaram os Estados territorialistas. Era o chamado grupo de Estados costeiros, que reunia a maioria dos países que participavam da Conferência. A denominação era imprecisa, pois do grupo costeiro não participavam nem as potências marítimas "tradicionalistas" nem os Estados costeiros "geograficamente desfavorecidos". Mas o título se manteve até o fim, e o grupo costeiro foi o principal responsável pela articulação do regime de zona econômica exclusiva, nos moldes em que veio a ser incorporado ao texto do projeto de Convenção.

Se o grupo costeiro era composto de uma maioria de países em desenvolvimento com um número de participantes desenvolvidos, fenômeno pouco comum nas negociações multilaterais, o grupo dos cinqüenta e quatro países sem litoral ou geograficamente desfavorecidos (ou LLGDS, sua sigla em inglês) era ainda mais incomum. Dele participavam todos os Estados mediterrâneos dos diferentes continentes e os Estados que, embora costeiros, pouco ou nada teriam a ganhar pelo reconheci-

mento do direito de ampliação das jurisdições nacionais até as duzentas milhas. Os membros desse grupo – que incluía países de situação tão diversa quanto a Áustria (que o presidia) e o Burundi, as duas Alemanhas e a Bolívia, o Zaire e Cingapura – procuraram inicialmente impedir qualquer reconhecimento de direitos exclusivos do Estado costeiro além das doze milhas. Passaram depois a negociar seu apoio qualificado em troca de fórmulas que lhes garantiriam acesso livre ao mar e uma participação no aproveitamento dos recursos vivos da área de duzentas milhas.

Na extrema direita do espectro de posições se encontravam os chamados "tradicionalistas", liderados pelos Estados Unidos, a União Soviética, o Reino Unido e o Japão. Sua posição básica era a das propostas soviético-norte-americanas do final da década de sessenta: mar territorial de doze milhas, direitos preferenciais de pesca além desse limite, liberdade de navegação pelos estreitos internacionais. Opunham-se terminantemente, de início, a qualquer fórmula que implicasse reconhecimento até mesmo de competências especializadas do Estado costeiro numa zona fixa de mar além das doze milhas.

Pragmaticamente, porém, não tardaram a entender que a Conferência tendia a chegar a um texto final em que o preço do estabelecimento do limite de doze milhas para o mar territorial seria a aceitação de uma zona adicional de cento e oitenta e oito milhas. A partir de 1974, esses países concentraram seus esforços e o peso de sua influência na tríplice tarefa de fechar logo a negociação sobre o limite do mar territorial, assegurar um regime aceitável de navegação pelos estreitos internacionais e tentar esvaziar ao máximo o conteúdo da zona de duzentas milhas. A própria delegação dos Estados Unidos tomou a iniciativa de apresentar em Caracas um projeto pelo qual se reconheceriam direitos preferenciais de pesca do Estado costeiro numa zona de duzentas milhas, a qual manteria todas as suas demais qualidades de alto-mar.

A partir desse momento, já não se punha em dúvida que a Conferência resultaria na criação de um regime de direitos do Estado costeiro até o limite de duzentas milhas; restava definir a natureza desse regime.

Esses quatro grupos – tradicionalistas, mediterrâneos e geograficamente desfavorecidos, zonistas fracos e fortes e territorialistas – atuaram diretamente nas negociações referentes às duzentas milhas. Mas houve ainda três outros grupos, cuja composição se superpunha à dos anteriores, que também influíram no curso das negociações: os Estados arquipelágicos (Indonésia, Filipinas, Fiji, Cabo Verde e outros), que defendiam um regime especial para as águas arquipelágicas; os Estados ribeirinhos de estreitos internacionais (Espanha, Marrocos, Iêmen, Indonésia e outros), que defendiam a aplicação do regime de passagem

inocente nos estreitos com menos de vinte e quatro milhas de largura; e os Estados de plataforma ampla (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Irlanda, Austrália e outros), que defendiam o reconhecimento dos direitos soberanos do Estado costeiro sobre a plataforma até o limite exterior da margem continental.

Embora suas posições não afetassem o curso das negociações sobre as duzentas milhas, caberia mencionar, ainda, os grupos antagônicos em que se dividiam os países diretamente interessados na questão da delimitação da zona econômica exclusiva e da plataforma continental entre Estados com costas opostas ou adjacentes. De um lado, havia os "amigos da Grécia" (Colômbia, Chile e outros), que favoreciam o critério da eqüidistância; do outro, os "amigos da Turquia" (Venezuela, Argentina e outros), que favoreciam o critério da eqüidade.

Em decorrência da disparidade de interesses de seus membros, repartidos entre o grupo costeiro e o grupo LLGDS, o grupo dos 77 como tal não chegou a desempenhar um papel relevante nas negociações sobre as duzentas milhas, à exceção de um único e importante aspecto, que foi objeto de negociações à parte: a questão da pesquisa científica nas áreas sob jurisdição nacional.

A principal contribuição do grupo dos 77 aos trabalhos da Conferência se deu na negociação do regime para a área internacional do fundo do mar, o patrimônio comum da humanidade.

(4) O processo de negociações

A III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar seguiu os padrões habituais das Nações Unidas para a organização de seus trabalhos. Foram criadas três Comissões principais, a Primeira para tratar exclusivamente dos assuntos da área internacional do fundo do mar, a Terceira para cuidar da pesquisa científica, da preservação do ambiente marinho e da transferência de tecnologia e a Segunda para tratar de todos os demais assuntos da "lista de temas e questões", inclusive os relativos ao mar territorial, à zona econômica exclusiva, à plataforma continental e ao alto-mar. Criaram-se, ainda, uma Comissão de Redação, sem funções substantivas, e uma Comissão Geral, com atribuições de caráter organizacional.

Mas foi na área dos procedimentos de negociações e de tomada de decisão que a Conferência, a quem havia sido confiado mandato extraordinariamente complexo, abrangente e politicamente sensível, se viu obrigada a encontrar soluções que representaram significativa inovação no campo das negociações multilaterais.

Marotta Rangel, em recente estudo[1], sintetiza nos seguintes termos os elementos principais do processo de negociação na Conferência:

"1º) el mecanismo del paquete global, por el cual cada artículo es considerado provisório hasta el momento en que cada Estado ha tenido la oportunidad de determinar si los demás artículos son igualmente aceptables en el mismo texto y de tal manera que todo el texto sea sometido al final al voto negativo o positivo por parte de cada delegación;
2º) la metodología por la cual se ha confiado a cada presidente de Comisión de la Conferencia (tres en total) la responsabilidad de redactar los proyectos de artículos concernientes a las materias de competencia de su propia Comisión;
3º) la técnica del consenso; y
4º) el proceso de negociación informal."

As regras de procedimento[2], adotadas pela Conferência em Caracas após prolongados debates, estabeleciam que as decisões sobre questões de procedimento seriam tomadas por maioria simples e as relativas a questões de substância por "uma maioria de dois terços dos representantes presentes e votantes, desde que essa maioria incluísse pelo menos a maioria dos Estados que participam da sessão da Conferência". Antes, porém, de se chegar a um voto, seria necessário percorrer complicado e demorado processo, que incluía prazos de *cooling-off*, destinado a assegurar que "foram esgotados todos os esforços no sentido de alcançar um acordo geral".

Ao texto das regras de procedimento foi incorporado, ainda, acordo de cavalheiros expresso nos seguintes termos: "Tendo em vista que os problemas do espaço oceânico são intimamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo e a conveniência de se adotar uma Convenção sobre o Direito do Mar que assegure a mais ampla aceitação possível, a Conferência deve fazer todos os esforços para alcançar acordo sobre matérias substantivas pela via do consenso e não deve haver votação sobre tais matérias até que todos os esforços para alcançar consenso tenham sido esgotados."

Ao longo de suas dez primeiras sessões, a Conferência recorreu ao voto apenas em duas ocasiões: para resolver impasse processual sobre a confirmação de Hamilton Shirley Amerasinghe como Presidente da Conferência, depois que perdeu a qualidade de representante de seu país, Sri Lanka, e para escolher as sedes da Autoridade Internacional do Fundo

1. Vicente Marotta Rangel – "El Papel de las Negociaciones Informales en la Búsqueda de un Consenso sobre el Derecho del Mar", Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique, 1981.
2. United Nations – Third United Nations Conference on the Law of the Sea – Rules of Procedure (A/CONF.62/30/Rev.3).

do Mar (Jamaica) e do Tribunal Internacional para o Direito do Mar (República Federal da Alemanha).

Todas as demais deliberações da Conferência transcorreram sob a égide do princípio do consenso. Isto não significa, porém, que exista consenso sobre qualquer um dos quatrocentos e quarenta artigos do projeto de Convenção e de seus anexos, enquanto não se concluir todo o trabalho da Conferência. Prevaleceu sempre o entendimento de que o acordo sobre cada uma das disposições ficaria na dependência do acordo sobre o conjunto da Convenção. Ou seja, trata-se de um *package deal* cujos elementos estão indissoluvelmente vinculados.[1]

Nenhuma conferência diplomática multilateral contemporânea terá recorrido tanto a negociações informais, sem atas, fato que certamente dificultará a tarefa dos futuros estudiosos dos *travaux préparatoires* mas que foi essencial para o prosseguimento dos trabalhos da Conferência. Tanto em nível de Comissão, quanto no de inúmeros grupos de trabalho, grupos de contato e grupos de redação sobre os mais variados aspectos da temática do mar, oficialmente constituídos ou espontaneamente reunidos para resolver problemas específicos e a primeira vista insolúveis, trabalhou-se quase sempre informalmente. E quando era mais difícil o problema a resolver, a representação informal cedia lugar à ficção da participação "a título pessoal".

Produziram-se incontáveis "*non-papers*" e "documentos anônimos" cuja autoria era conhecida apenas das "delegações diretamente interessadas" e, invariavelmente, do Secretariado da Conferência, onipresente, solícito, e por vezes influente auxiliar das delegações no difícil processo de elaboração de soluções de compromisso. Além do Presidente da Conferência[2] e dos Presidentes das Comissões, que compunham o *collegium*, ninguém era formalmente responsável pelos textos incorporados às sucessivas versões do documento básico de negociação, ou seja, do projeto de Convenção.

Em numerosos casos, nenhum dos lados representados na negociação de um tema específico estava em condições de assumir o ônus de apresentar um texto conciliatório que efetivamente aumentasse as perspectivas de consenso. Mas nesse processo quase mágico de geração de textos anônimos, acabavam surgindo fórmulas engenhosas, às vezes

1. Cf. Robert Y. Jennings – "Law-making and Package Deal" – em *Mélanges offerts à Paul Reuter*, 1981.

2. Após falecimento de H.S. Amerasinghe, em 1980, a presidência da Conferência passou para o Embaixador T.T.B. Koh, de Cingapura.

criativamente ambíguas, que se nem sempre resolviam o fundo da questão, permitiam contornar dignamente o problema.

Galindo Pohl, escrevendo sobre as negociações relativas à zona econômica exclusiva, assinala:

> "Dada la oposición de intereses y en particular la co-presencia de desarrollo y subdesarrollo, así como disparidades en la potencia política y militar, los arreglos políticos que el texto recoge y traduce a lenguage jurídico no han pasado sin ambigüedades... La ambigüedad es un ingrediente insuperable de negociaciones intricadas y que tratan de conciliar intereses contrapuestos y con frecuencia antitéticos, en el sentido de que cualquier ventaja para el uno comporta una disminución o un retroceso para el otro. A través de la ambigüedad las soluciones se remiten a instancias posteriores, pero se salva el momento por medio de acuerdos en que cada parte espera conservar sus intereses. Cada quien lee los textos según el color de sus lentes. Aclaraciones y lógica simplemente podrían interponer un obstáculo insalvable para el acuerdo. Y a la postre es preferible un acuerdo con ciertos tintes de ambigüedad que la falta de acuerdo, particularmente si se toman medidas precisas para la solución de los diferendos. La ambigüedad es, pues, en algunos casos un recurso querido y buscado, una especie de modus vivendi que salva a los políticos y a los diplomáticos y origina la problematica que atraerá a los juristas ofreciéndoles una especie de paraíso de complejidades interpretativas. Y dan deseos de echarse un brindis por la ambigüedad, con perdón de la muy reverenciada lógica y de los sabios silogismos aristotélicos."[1]

Sem as soluções criadas pela Conferência para encaminhar o processo de negociações, teria sido talvez impossível chegar ao texto que deverá se transformar na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Nem os "amigos da Grécia" nem os "amigos da Turquia" poderiam deixar de objetar se tivesse sido solicitada sua participação formal em consenso sobre a fórmula finalmente encontrada pelo Presidente da Conferência para resolver (ou deixar de resolver) a questão da delimitação. Os Estados interessados na questão da passagem por estreitos internacionais teriam tido que objetar se tivesse sido exigida sua aquiescência formal para a incorporação ao projeto de Convenção de um regime especial de navegação – o direito de passagem em trânsito – que não era nem liberdade de navegação nem passagem inocente. E assim por diante.

Mas não se requeria a aprovação formal dos participantes da Conferência para os textos que, um após o outro, procuravam refletir as tendências claramente predominantes que pudessem fortalecer as perspectivas de consenso sobre o conjunto do projeto. Pedia-se apenas que confirmassem – por consenso – sua confiança na imparcialidade dos Presidentes da Conferência e de suas Comissões, que carregavam

1. Reynaldo Galindo Pohl – *op. cit.*

sozinhos o ônus de avaliar os rumos das múltiplas negociações informais e de traduzi-los em textos incorporados aos sucessivos projetos de Convenção.

(5) A zona econômica exclusiva no projeto de Convenção

Ao final de sua décima sessão, em agosto de 1981, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar confiou a seu Presidente e aos Presidentes das Comissões a tarefa de elaborar o texto de um projeto de Convenção sobre o Direito do Mar. O projeto, distribuído no documento A/CONF. 62/L.78, incorporou o resultado de negociações realizadas naquele ano a respeito de diferentes pontos específicos, bem como modificações de linguagem recomendadas pela Comissão de Redação. É o último da série de textos básicos de negociação gerados pela metodologia especial utilizada pela Conferência. Mas é o primeiro documento caracterizado formalmente como projeto de Convenção.

Apesar das dificuldades impostas à conclusão dos trabalhos da Conferência pelo Governo norte-americano, que decidiu tentar reabrir toda a parte do projeto referente ao regime para a área internacional do fundo do mar, tudo indica que a nova Convenção sobre o Direito do Mar será aberta à assinatura no final de 1982.

O texto da Convenção deverá ser o que consta do documento A/CONF. 62/L. 78, com a eventual introdução de certas modificações decorrentes do exame de questões suscitadas pela administração Reagan. Não se prevêem, porém, alterações de substâncias nas partes da futura Convenção relativas ao mar territorial e à zona econômica exclusiva.

A composição de forças nas negociações desenvolvidas na Conferência resultou em projeto de Convenção pela qual: a largura do mar territorial é limitada a um máximo de doze milhas marítimas; são reconhecidos os direitos de soberania e a jurisdição do Estado costeiro na zona econômica exclusiva até a distância de duzentas milhas do litoral; são reconhecidos os direitos de soberania do Estado costeiro sobre a plataforma, além das duzentas milhas, até o limite exterior da margem continental. O projeto prevê ainda: o direito do Estado costeiro de estabelecer uma zona contígua ao mar territorial, até a distância de vinte e quatro milhas; um regime especial de navegação pelos estreitos internacionais, o direito de passagem em trânsito; um regime especial para as chamadas águas arquipelágicas; o direito de acesso ao mar para os Estados sem litoral; o direito de participação no aproveitamento dos recursos vivos da zona econômica exclusiva para os Estados sem litoral ou geograficamente desfavorecidos.

Todos esses elementos do documento A/CONF. 62/L. 78 já haviam sido incorporados, de forma ainda pouco elaborada, ao primeiro dos textos consolidados de negociação produzidos de acordo com os procedimentos adotados pela Conferência. Esse primeiro documento, publicado em Genebra ao final da sessão de 1975 da Conferência com o título de "Informal Single Negotiating Text"[1], passou no curso dos anos seguintes por uma série de revisões até se chegar à versão atual do projeto de Convenção sobre o Direito do Mar.

Comentam-se a seguir as disposições do projeto de Convenção relevantes ao escopo do presente estudo.[2]

O artigo 2º do projeto estabelece que "a soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores e, no caso de Estado arquipélago, das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial". O artigo afirma, ainda, que essa soberania "estende-se ao espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar" e que ela será exercida "de conformidade com a presente Convenção e as demais normas de direito internacional". Essas disposições se baseiam nas dos artigos 1º e 2º da Convenção de 1958, com o acréscimo da referência ao novo regime para as chamadas águas arquipelágicas.

Reflexo da posição sustentada pela ampla maioria dos mais de cento e cinqüenta Estados que participaram dos trabalhos da Conferência, o artigo 3º do projeto de Convenção determina que "todo Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas, medidas a partir de linhas de base determinadas de conformidade com a presente Convenção".

O regime de navegação no mar territorial é definido no artigo 17: "salvo disposição em contrário da presente Convenção, os navios de qualquer Estado, costeiro ou sem litoral, gozarão do direito de passagem inocente pelo mar territorial". Os artigos subseqüentes definem esse regime, numa série de disposições que inovam sobre o texto da Convenção de 1958. Foi particularmente polêmica a negociação, no artigo 19, da lista de atividades que caracterizariam a passagem como prejudicial à paz, boa ordem ou segurança do Estado costeiro. As potências marítimas se opuseram, em particular, à inclusão, no final da

1. United Nations – Third United Nations Conference on the Law of the Sea – Official Records, volume IV.
2. As citações em português de disposições da Convenção baseiam-se no texto comum elaborado por representantes de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

lista, de referência a "qualquer outra atividade que não esteja diretamente relacionada com a passagem", que entendiam ser descabidamente restritiva.

Até o final do processo de negociações, numeroso grupo de países costeiros em desenvolvimento insistia na inclusão, na parte da Convenção relativa à passagem inocente, de dispositivo que reconhecesse expressamente o direito do Estado costeiro de condicionar a passagem de navios de guerra pelo mar territorial ao recebimento de notificação prévia e à concessão de autorização. Alguns países, como o Brasil e países escandinavos, entendiam, porém, que esse direito está implícito na soberania territorial que o Estado costeiro exerce no mar territorial, sendo portanto desnecessário explicitá-lo no texto da Convenção. As potências marítimas, por outro lado, insistiam em negar esse direito, que consideravam incompatível com o regime de passagem inocente.

O artigo 33 do projeto de Convenção se refere ao estabelecimento de uma zona contígua ao mar territorial, até a distância de vinte e quatro milhas do litoral, na qual o Estado costeiro "pode tomar as medidas de fiscalização necessárias a: (a) evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial; (b) reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial". Não suscitou maior controvérsia a inclusão no projeto dessa disposição, que repetia o texto do artigo 24 da Convenção de 1958, mas duplicava a largura máxima da zona.

As disposições relativas à zona econômica exclusiva estão contidas na parte V do projeto de Convenção, nos artigos 55 a 75.

O menos controvertido desses artigos acabou sendo o de número 57, em que se afirma que "a zona econômica exclusiva não se estenderá além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial". Como já se assinalou, prevaleceu desde o início dos trabalhos da Conferência o entendimento de que, em troca da fixação em doze milhas da largura máxima do mar territorial, seria necessário atender à reivindicação da maioria a respeito de uma zona econômica exclusiva de duzentas milhas.

Neste como nos outros artigos dessa parte, as potências marítimas e membros do grupo LLGDS tentaram durante muito tempo suprimir o qualificativo "exclusiva" da expressão "zona econômica exclusiva". Esse esforço para erodir o regime de direitos do Estado costeiro na faixa entre doze e duzentas milhas foi uma constante nas negociações relativas a praticamente todos os artigos da parte V.

Os artigos 55, 56, 58 e 59 definem em conjunto os elementos centrais do regime de direitos e deveres do Estado costeiro e dos outros Estados na zona econômica exclusiva.

Nos termos do artigo 56, o Estado costeiro tem, na zona econômica exclusiva: "direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo"; "direitos de soberania... no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos"; "jurisdição... no que se refere a... colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas"; "jurisdição... no que se refere a... investigação científica marinha"; "jurisdição... no que se refere a... proteção e preservação do meio marinho"; e "outros direitos e deveres previstos na presente Convenção".

O primeiro desses elementos corresponde à própria essência do conceito de zona econômica exclusiva, os direitos de soberania na área para fins de exploração, aproveitamento econômico, conservação e gestão de seus recursos vivos e não vivos. Nos termos do parágrafo 3º do artigo 56, os direitos referentes ao solo e subsolo da zona econômica exclusiva são exercidos de acordo com as disposições que tratam da plataforma continental. O exercício dos direitos do Estado costeiro em matéria de pesca é regulamentado nos artigos 61 a 73 do projeto.

O segundo dos elementos do artigo 56 se destina a assegurar os direitos de soberania do Estado costeiro com relação a todos os demais usos econômicos da zona de duzentas milhas, mesmo que não previstos expressamente no texto ou ainda inviáveis ou desconhecidos no estágio atual de desenvolvimento científico e tecnológico.

Os elementos seguintes enunciam matérias sobre as quais o Estado costeiro tem jurisdição "de conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção". Versões anteriores do projeto de Convenção qualificavam como "exclusiva" essa jurisdição. Por pressão das potências marítimas, dos LLGDS e dos zonistas fracos, em etapas ulteriores da negociação, o adjetivo foi suprimido do texto do artigo 56, mas foi mantido na denominação da zona econômica. Concorreu para essa mudança a admissão feita por certos representantes territorialistas de que o adjetivo não lhes parecia necessário, uma vez que entendiam que a exclusividade é elemento essencial do próprio conceito de jurisdição.

A jurisdição do Estado costeiro em matéria de ilhas artificiais, instalações e estruturas é tratada no artigo 60 do projeto, que será comentado mais adiante.

A jurisdição em matéria de pesquisa científica marinha é tratada na parte XIII do projeto de Convenção, cujo artigo 246 estabelece, *inter alia*, que "os Estados costeiros, no exercício de sua jurisdição, têm o direito de regulamentar, autorizar e realizar investigação científica marinha na sua zona econômica exclusiva e na sua plataforma continental... a investigação científica marinha na zona econômica exclusiva e na plataforma continental deve ser realizada com o consentimento do Estado costeiro".

No que se refere à preservação do ambiente marinho, nenhum dos grupos de interesse representados na Conferência, nem mesmo o territorialista, pretendeu atribuir ao Estado costeiro direitos exclusivos e potencialmente arbitrários e prejudiciais a seus próprios interesses de navegação. Nesse sentido, as disposições da parte XII do projeto de Convenção têm caráter geral e dão ênfase à cooperação internacional, sem prejuízo da competência jurisdicional básica do Estado costeiro na zona econômica exclusiva e na plataforma continental.

A atribuição ao Estado costeiro, no artigo 56, de "outros direitos e deveres previstos na presente Convenção" se explica à luz do debate sobre a atribuição dos direitos residuais na zona econômica exclusiva quer ao Estado costeiro quer aos demais Estados. Territorialistas e zonistas fortes pretenderam dar ao item a redação "outros direitos e deveres compatíveis com a presente Convenção", o que equivaleria, de certa forma, a decidir a questão em favor do Estado costeiro. Os demais Estados pretenderam suprimir o item. Encontrou-se fórmula neutra que não resolve a questão.

No artigo 58 são definidos os direitos e deveres dos outros Estados na zona econômica exclusiva. Seu texto foi negociado concomitantemente com o dos artigos 55, 56 e 59. Nas consultas informais que resultaram na redação definitiva do artigo 58, as potências marítimas deixaram claro que não poderiam, de modo algum, aceitar a Convenção se dela não constasse um regime de liberdade de navegação, ainda que qualificada, na faixa entre doze e duzentas milhas. Apenas assim estariam em condições de aceitar uma zona econômica exclusiva com amplos poderes para o Estado costeiro. E estariam dispostos mesmo a abandonar sua insistência pela inclusão na Convenção de disposição que afirmasse que a zona econômica é parte do alto-mar.

Foi assim que se chegou à fórmula que consta do parágrafo 1º do artigo 58: "na zona econômica exclusiva, todos os Estados, quer costeiros quer sem litoral, gozam, nos termos das disposições da presente Convenção, das liberdades de navegação e sobrevôo e de colocação de cabos e dutos submarinos, a que se refere o artigo 87, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e dutos

submarinos e compatíveis com as demais disposições da presente Convenção". O artigo afirma, ainda, no parágrafo 3º, que ao exercer esses direitos "os Estados terão em devida conta os direitos e deveres do Estado costeiro e cumprirão as leis e regulamentos por ele adotados". O parágrafo 2º do mesmo artigo estipula que as disposições da parte da Convenção referentes ao alto-mar – exceto as que definem os limites e as liberdades do alto-mar – se aplicam à zona econômica exclusiva "na medida em que não sejam incompatíveis com a presente Parte".

É o próprio "paraíso de complexidades interpretativas" de que fala Galindo Pohl.[1]

A delegação do Brasil apressou-se em registrar a sua interpretação dessa obscura construção jurídica, afirmando que entendia que as disposições do artigo 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. Assinalou, ainda, que entendia aplicar-se de modo especial à zona econômica exclusiva o disposto no artigo 301 (de iniciativa peruana), nos termos do qual, "no exercício dos seus direitos e no cumprimento de suas obrigações nos termos da presente Convenção, os Estados-Partes devem abster-se de qualquer ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os princípios de direito internacional incorporados na Carta das Nações Unidas".

Mas a obra-prima daquilo que em reuniões informais da Conferência se chamava de *creative ambiguity* se encontra no artigo 59, conhecido como a "cláusula Castañeda", em homenagem a seu autor, chefe da delegação mexicana. O artigo pretendia, segundo seu título, ser uma base "para a solução de conflitos relativos à atribuição de direitos e jurisdição na zona econômica exclusiva". Ou seja, pretendia resolver a questão da atribuição dos direitos residuais na zona econômica exclusiva quer ao Estado costeiro, como ocorre no mar territorial, quer ao conjunto dos Estados-membros da comunidade internacional, como ocorre no alto-mar.

Afirma o artigo 59: "nos casos em que a presente Convenção não atribua direitos ou jurisdição ao Estado costeiro ou a outros Estados na zona econômica exclusiva, e surja um conflito entre os interesses do Estado costeiro e os de qualquer outro Estado ou Estados, o conflito deveria ser solucionado numa base de eqüidade e à luz de todas as cir-

1. Reynaldo Galindo Pohl – *op. cit.*, pág. 11.

cunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional". Mais simples, mas talvez menos apropriado, teria sido dizer que a Convenção deixa a seus futuros intérpretes a tarefa de decifrar o enigma dos direitos residuais.

O artigo 55 foi incluído no texto com o objetivo de esclarecer a natureza jurídica da zona econômica exclusiva. Tratava-se, em última análise, de saber se a zona econômica exclusiva é assemelhável ao mar territorial ou ao alto-mar. Prevaleceu o entendimento, defendido por zonistas fortes e por alguns territorialistas, de que se trata de área sujeita a um regime *sui generis*, isto é, ao "regime jurídico específico estabelecido na presente Parte, segundo o qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos pelas disposições pertinentes da presente Convenção". O artigo, que assinala ser a zona econômica exclusiva "uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente", deve ser lido em conjunção com o artigo 86, que define o alto-mar como área distinta da zona econômica exclusiva.

O artigo 60, parágrafo 1º, estipula que "na zona econômica exclusiva, o Estado costeiro tem o direito exclusivo de construir e de autorizar e regulamentar a construção, operação e utilização de: (a) ilhas artificiais; (b) instalações e estruturas para os fins previstos no artigo 56 e para outras finalidades econômicas; (c) instalações e estruturas que possam interferir com o exercício dos direitos do Estado costeiro na zona".

A delegação do Brasil procurou obter a supressão das expressões que qualificam o termo "instalações e estruturas", no entendimento de que o direito do Estado costeiro de construir e de autorizar e regulamentar a construção, operação e uso de ilhas artificiais, instalações e estruturas na zona econômica e na plataforma continental (à qual também se aplica o artigo 60 por força do disposto no artigo 80) não comporta exceções e abrange todos os tipos de instalações e estruturas, inclusive as de fins militares. Apesar do interesse manifestado por algumas delegações, foi impossível superar a resistência das potências marítimas a qualquer tentativa de reabrir as negociações sobre o parágrafo.

Os artigos 61 e 73 definem o regime da pesca na zona econômica exclusiva. O regime é baseado no reconhecimento dos direitos de soberania que sobre os recursos vivos exerce o Estado costeiro, a quem são atribuídos poderes discricionários para determinar a captura permissível e sua própria capacidade de captura. Caso o Estado costeiro determine que não é capaz de pescar toda a captura permissível, ele dará a outros Estados acesso ao aproveitamento desses recursos excedentes "mediante acordos ou outros ajustes e de conformidade com as modalidades, condições e leis e regulamentos" que estabelecer, inclusive os

relativos ao pagamento de taxas e a definição de espécies, quotas autorizadas, época e lugar de captura.

Os artigos 69 e 70 determinam que, ao conceder a outros Estados acesso aos excedentes de seus recursos pesqueiros, o Estado costeiro deverá dar certa preferência aos interesses de Estados vizinhos sem litoral ou geograficamente desfavorecidos.

Nos termos dos artigos 76 e 77, o Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma "para efeitos de exploração e de aproveitamento dos seus recursos naturais" até as duzentas milhas ou, além desse limite, "em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental".

Os parágrafos 4º e 5º do artigo 76 incorporam a fórmula de autoria irlandesa com a qual se resolveu a questão da definição precisa do limite exterior da margem continental além das duzentas milhas. De acordo com a fórmula, o Estado costeiro poderá utilizar para definir esse limite "(i) uma linha traçada... com referência aos pontos fixos mais exteriores em 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... com referência a pontos fixos situados a não mais de 60 milhas marítimas do pé do talude continental". A linha ou linhas utilizadas pelo Estado costeiro para assim definir o limite da margem continental não poderão ultrapassar quer a distância de trezentas e cinqüenta milhas a partir do litoral, quer a distância de cem milhas a partir da isóbata de dois mil e quinhentos metros.

Fórmula um tanto complexa, mas que não chega a justificar a afirmação feita recentemente por comentarista alemã:

> "Delimitation is... scientifically and legally impossible in view of the complicated criteria by which, in Article 76, the outer limit of the continental shelf is to be laid down."[1]

Como compensação à comunidade internacional pelo reconhecimento dos direitos de soberania de alguns Estados costeiros em extensas áreas da margem continental além das duzentas milhas, o artigo 82 prevê o pagamento, pelos Estados beneficiários desse reconhecimento, de uma taxa sobre a produção efetivamente obtida nessa área. Os pagamentos serão feitos à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, que os distribuirá eqüitativamente aos Estados-partes da Convenção. O paragráfo 3º do artigo 82, de iniciativa argentina e brasileira, isenta desse

1. Uwe Jenisch – "The UN Law of the Sea Conference Before its 11th Session" – em Aussen Politik, Vol. 33, No. 1, 1982.

pagamento "um Estado em desenvolvimento que seja importador líquido de um recurso mineral extraído da sua plataforma continental".

O artigo 121 dá ao Estado costeiro o direito de estabelecer regimes de zona econômica exclusiva e plataforma em torno de todas as suas ilhas, exceto "os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou a vida econômica". No caso desses rochedos, o Estado se limitará a estabelecer mar territorial e zona contígua.

Muito embora o escopo deste estudo se limite aos aspectos do trabalho da Conferência que se referem diretamente ao novo regime de direitos e deveres do Estado costeiro nas áreas marítimas adjacentes a seu litoral, não se poderia deixar de fazer uma menção, ainda que breve, à contribuição mais inovadora e revolucionária da futura Convenção ao direito e às relações internacionais. Trata-se do regime especial elaborado para toda a vasta área do fundo do mar que se situa além dos limites das jurisdições nacionais.

Esse regime, negociado ao longo de quase quinze anos, está definido nos artigos 133 a 191 e em dois anexos ao projeto de Convenção.

Nos termos do projeto, a área do fundo do mar e de seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional e seus recursos são o patrimônio comum da humanidade. A Convenção criará uma Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos, cujos órgãos principais serão a Assembléia, o Conselho e o Secretariado. A Autoridade é responsável pela organização e o controle das atividades na área e a administração de seus recursos em benefício da humanidade. As atividades de exploração e de aproveitamento econômico dos recursos da área internacional, que é particularmente rica em manganês, cobre, níquel e cobalto, serão realizadas quer diretamente por uma Empresa a ser criada pela Autoridade, quer por Estados-partes (ou entidades que têm a nacionalidade e o patrocínio de Estados-partes) em associação com a Autoridade. O projeto de Convenção prevê ainda, *inter alia*, a distribuição eqüitativa aos Estados-partes dos benefícios auferidos pela Autoridade das atividades na área, a promoção da participação de países em desenvolvimento nessas atividades e seu acesso à tecnologia de exploração e aproveitamento dos recursos da área, bem como mecanismos de controle de produção destinados a salvaguardar, dentro de certos limites, os interesses dos produtores terrestres dos minerais extraídos da área internacional.

De acordo com projeto de resolução que deverá ser adotado pela Conferência ao aprovar a Convenção, será criada uma Comissão Preparatória destinada a assegurar que a Autoridade e seus órgãos entrem em funcionamento logo que a Convenção entrar em vigor. Em princípio,

serão membros plenos da Comissão apenas os Estados que tiverem assinado ou ratificado a Convenção.

Entre as cláusulas finais do projeto de Convenção, cabe mencionar o artigo 309, que estabelece que "a presente Convenção não admite quaisquer reservas ou exceções além das por ela expressamente autorizadas em outros artigos". Até o início da décima-primeira sessão da Conferência, os únicos artigos aos quais sequer se cogitava de permitir reserva formal eram os que tratam da delimitação de áreas marítimas nacionais entre Estados cujas costas são adjacentes. O artigo seguinte, porém, estipula que "o artigo 309 não impede um Estado-parte, quando assina ou ratifica a presente Convenção ou a ela adere, de fazer declarações, qualquer que seja a sua redação ou denominação, com o fim de, *inter alia*, harmonizar as suas leis e regulamentos com as disposições da presente Convenção, desde que tais declarações não tenham por finalidade excluir ou modificar o efeito jurídico das disposições da presente Convenção na sua aplicação a esse Estado".

É previsível a passagem de pelo menos alguns anos – fala-se em quatro ou cinco – entre a data em que a Convenção será aberta à assinatura e a data de sua entrada em vigor. De acordo com o artigo 308, parágrafo 1º, a Convenção só entrará em vigor doze meses após o depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou de adesão.

III. A DECISÃO BRASILEIRA DE SETEMBRO DE 1982:

AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Ao ser concluída a redação deste estudo, estava marcada para setembro de 1982, em Caracas, a sessão de encerramento da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, quando deverá ser aberta à assinatura a nova Convenção.[1]

A se confirmar essa previsão, o Governo brasileiro deverá tomar, até então, a decisão política de assinar ou não a Convenção sobre o Direito do Mar, cujo texto definitivo, a ser conhecido ao término da décima-primeira sessão da Conferência, não deverá afastar-se substancialmente do projeto contido no documento A/CONF. 62/L. 78.

Caso resolva assinar, o Governo deverá também decidir sobre a ocasião em que lhe convém fazê-lo, se na sessão de encerramento ou apenas depois, e sobre a conveniência de fazer uma declaração nos termos do artigo 310 do projeto. Posteriormente, deverá decidir sobre a conveniência de ratificar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Caso não assine o texto nos dois anos em que permanecerá aberto à assinatura, o Governo terá, é claro, a possibilidade de aderir à Convenção.

Se e quando a Convenção for entrar em vigor para o Brasil, o Governo já deverá ter examinado as modificações conseqüentes a serem introduzidas na legislação interna brasileira.

A principal decisão a ser tomada pelo Governo brasileiro até setembro de 1982 se refere à conveniência de assinar ou não a Convenção.

Nada obriga o Brasil a assinar a Convenção. Cada Estado é livre para decidir soberanamente a respeito de seu interesse nacional em aceitar ou não as obrigações jurídicas de um acordo internacional.

Em nenhum momento da negociação do projeto os representantes brasileiros assumiram o compromisso de aceitar a futura Convenção ou qualquer de suas disposições. Pelo contrário, deixaram sempre claras suas dificuldades em relação a importantes artigos do projeto, em particular os

---

1. A sessão de encerramento acabou sendo realizada em dezembro de 1982, em Montego Bay, na Jamaica, abrindo-se a Convenção à assinatura no dia 10 daquele mês.

que não pareciam facilmente compatíveis com os termos da legislação adotada pelo Brasil em 25 de março de 1970.

Tampouco cria obrigação de aceitar a futura Convenção o fato de que a delegação do Brasil foi participante dos mais ativos e influentes nas prolongadas e difíceis negociações sobre boa parte das disposições da futura Convenção.

Mesmo que o Brasil não venha a aceitar a Convenção, a atuação de sua delegação ao longo de quase uma década e meia de deliberações terá contribuído significativamente para a elaboração de um regime eqüitativo para a área internacional do fundo do mar e, em particular, para assegurar um regime relativamente forte de direitos do Estado costeiro nas áreas marítimas próximas às suas costas.

Nesse sentido, ainda que se chegue à conclusão de que não foi atingido aquilo que se definia em 1974 como o "objetivo ideal" de uma Convenção que possa merecer a assinatura brasileira, terá sido alcançado, pelo menos, o objetivo "desejável" de textos que "não provocassem conflitos ou só remotamente houvesse a possibilidade de conflito com a aplicação prática de nossa legislação e dos regulamentos que vierem a especificá-la".[1]

A aplicação dada à legislação brasileira, pelo menos até hoje, não conflita na prática com as disposições da futura Convenção sobre o Direito do Mar. Muito embora pelo Decreto-lei nº 1.098 o Brasil tenha adotado um regime de mar territorial em toda a extensão da faixa de duzentas milhas adjacente a seu litoral, o que tem sido efetivamente implementado é um regime essencialmente semelhante ao previsto na Convenção.

Em matéria de segurança, não foi implementado, até hoje, o disposto no artigo 3º, parágrafo 3º, da legislação de março de 1970, segundo a qual "o Governo brasileiro estabelecerá os regulamentos que, por motivo de segurança, lhe pareça necessário fazer observar por navios de guerra e outros navios de Estado estrangeiro". Não tem sido prática brasileira dificultar ou tentar impedir a navegação de navios de guerra estrangeiros pelas duzentas milhas do mar territorial, nem mesmo nas áreas mais próximas ao litoral do país. As atividades de vigilância exercidas pelas Forças Armadas nas duzentas milhas adjacentes às costas brasileiras não contrariam as disposições do projeto de Convenção.

---

1. Ramiro Saraiva Guerreiro – "O Brasil nas Negociações sobre o Direito do Mar" – conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 1974.

No que se refere à pesca, o regime aplicado de acordo com o Decreto nº 68.459, de 1º de abril de 1971, é compatível com a futura Convenção. O Brasil não se tem furtado a negociar acordos de pesca com outros países quando tem julgado – soberanamente – que existem excedentes de certos recursos pesqueiros, em determinadas áreas e em determinadas épocas, e tem exigido, em troca, o pagamento de taxas e o cumprimento de outras exigências previstas nas disposições do projeto de Convenção.

Em matéria de pesquisa científica marinha, o Decreto nº 63.164, de 26 de agosto de 1968, e a aplicação prática que lhe tem sido dada pelo Governo brasileiro são em termos gerais compatíveis com as disposições sobre a matéria contidas no projeto de Convenção. Também no que diz respeito à proteção e preservação do ambiente marinho, o regime efetivamente aplicado em áreas marítimas brasileiras não colide com o previsto no projeto.

Quanto aos limites da plataforma continental, as disposições do projeto de Convenção confirmam os direitos que o Brasil reivindicou no fundo do mar até o limite de duzentas milhas, muito embora em boa parte de seu litoral nem a plataforma continental, em seu estrito sentido geomorfológico, nem mesmo a própria margem continental (que não é mencionada em textos legais brasileiros) se estenda até essa distância. O projeto vai, porém, ainda além do expressamente reivindicado na legislação brasileira: reconhece ao Estado costeiro direitos soberanos no fundo do mar além das duzentas milhas e até o limite exterior da margem continental. Estudos técnicos preliminares indicam que a aplicação da "fórmula irlandesa" contida no artigo 76 do projeto permitiria ao Brasil reivindicar, em partes de seu litoral, direitos soberanos sobre extensas áreas do fundo do mar até quase trezentas e cinqüenta milhas das costas.

O artigo 121 do projeto reconheceria indiscutivelmente os direitos brasileiros nas duzentas milhas em torno das ilhas de Fernando de Noronha e da Trindade. Apenas no caso dos penedos de São Pedro e São Paulo – claramente "rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou a vida econômica", nos termos do parágrafo 3º do artigo – o Brasil teria que se limitar a um mar territorial de doze milhas e, eventualmente, a uma zona contígua até o limite de vinte e quatro milhas. Menos clara é a situação do atol das Rocas (proclamada reserva biológica nacional em 1979) e da ilha de Martim Vaz, mas o primeiro estaria de qualquer forma compreendido dentro da área de jurisdição marítima de Fernando de Noronha e a segunda na da ilha da Trindade.

Em termos de aplicações práticas, portanto, não há, de modo geral, conflito entre o regime marítimo brasileiro e as disposições da futura Convenção. Conflito existe apenas no plano conceitual e terminológico e

no plano hipotético de medidas efetivas de implementação que, embora não adotadas no curso dos doze anos transcorridos desde a assinatura do Decreto-lei nº 1.098, o Brasil poderia eventualmente julgar necessário poder adotar no futuro.

A concepção brasileira de soberania territorial plena sobre toda a faixa de duzentas milhas marítimas, limitada apenas pelo reconhecimento do direito de passagem inocente, e a denominação de "mar territorial" dada a essa extensa área no Decreto-lei nº 1.098 são dificilmente conciliáveis com as disposições da futura Convenção, que limitam a soberania territorial a uma faixa de doze milhas e estabelecem, até o limite de duzentas milhas, um regime *sui generis*, distinto do de mar territorial e do de alto-mar, no qual uma ampla gama de direitos do Estado costeiro é reconhecida sem prejuízo dos direitos de navegação de outros Estados.

Referem-se sobretudo à defesa e à segurança nacional as medidas implícita ou explicitamente previstas na legislação brasileira que, se viessem no futuro a ser aplicadas, conflitariam com as disposições da Convenção. Em última análise, é na área de segurança que se encontra a diferença básica entre a zona econômica exclusiva e o mar territorial de duzentas milhas.

O projeto de Convenção é de modo geral omisso, e em certos pontos ambíguo, no tocante aos usos militares da área entre doze e duzentas milhas. Não reconhece nem nega o direito de outros Estados de utilizar a área para fins militares. Não reconhece nem nega o direito do Estado costeiro de tomar as medidas necessárias para proteger sua segurança nessa área. Por certo, o artigo 301 reitera expressamente, com relação às atividades no mar, a proibição da Carta das Nações Unidas quanto à ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado. E o artigo 310 permite declarações interpretativas do tipo das que a delegação do Brasil já tem feito no curso das negociações sobre questões como a realização de manobras e exercícios militares e a colocação de instalações e estruturas para fins não-econômicos nas áreas sob jurisdição nacional.

Em última análise, se o Governo brasileiro optar por não assinar ou ratificar a Convenção de Caracas, estará na prática se reservando apenas o direito de continuar a descrever sua zona marítima nacional como um "mar territorial" e o direito de vir um dia a implementar, na área de duzentas milhas, medidas de segurança mais restritivas do que as que tem julgado necessário aplicar desde a assinatura do decreto-lei de março de 1970. E esses direitos serão crescentemente contestados na medida em que, independentemente da entrada em vigor da Conferência, for se transformando em norma de direito internacional consuetudinário a

prática de um mar territorial de doze milhas e de uma zona econômica exclusiva até a distância de duzentas milhas. Nos demais aspectos, pode-se dizer que o país não se estaria reservando poderes maiores do que os que já exerce sob a vigência do Decreto-lei nº 1.098.

Quanto aos aspectos de segurança que se poderiam pretender resguardar com a não-aceitação da futura Convenção, deve-se ponderar que, após a conclusão dos trabalhos da Conferência, a adoção unilateral de medidas restritivas à navegação na área entre doze e duzentas milhas deverá suscitar reações estrangeiras ainda mais veementes do que se tivessem sido impostas no início da década de setenta. E, pensando no futuro, cabe perguntar se efetivamente interessa ao Brasil reservar-se o direito de impor nas suas águas regime mais limitativo do que o que lhe interessaria encontrar nos mares próximos a outros Estados. O próprio Ministro da Marinha, em texto publicado em 1980, afirmou que:

> "por sua vocação marítima, o Brasil caminha fatalmente em direção a um lugar de destaque entre as grandes potências marítimas e, sendo assim, no futuro será para nós tanto melhor, quanto mais liberdade tivermos em navegar em todos os mares".

Indagado sobre que direitos deixariam de ser assegurados pela adoção da zona econômica exclusiva, o Ministro da Marinha respondeu:

> "nenhum daqueles pelos quais o Brasil sempre se bateu".[1]

Por outro lado, por mais que se reconheça que os nomes são menos importantes que as realidades que eles definem, seria compreensível a relutância do Governo brasileiro em abandonar a denominação "mar territorial" que desde 1970 se aplica a toda a área das duzentas milhas. Para a opinião pública não seria difícil equiparar uma eventual mudança terminológica a um recuo substantivo. De fato, já se verificaram, sobretudo em 1979 e em 1980, manifestações nesse sentido em meios políticos e de comunicação social e até mesmo da parte de entidades interessadas na pesca, que erroneamente supunham que se cogitava de renunciar aos direitos soberanos do país sobre os recursos vivos das duzentas milhas. É inegável o risco de uma repercussão negativa em termos de política interna, especialmente se não forem tomadas medidas para esclarecer devidamente a opinião pública.

A simples assinatura, porém, da futura Convenção sobre o Direito do Mar não obrigaria o país a modificar sua legislação interna. A necessidade de compatibilização da legislação nacional com a Convenção surgiria apenas, a rigor, quando esta entrar em vigor, o que não deverá acontecer senão após pelo menos alguns anos. Mesmo então, tendo em

1. Maximiano Eduardo da Silva Fonseca – "Esclarecimentos a respeito do mar de 200 milhas" – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Brasília, 1980.

vista a preeminência das normas de um acordo internacional vigente sobre as leis internas de um Estado-parte, será automática, pelo menos em tese, a derrogação das disposições da legislação nacional que forem incompatíveis com o acordo.

No momento da eventual assinatura da Convenção, o Brasil assumiria apenas o "compromisso de não praticar atos que frustrem os objetivos (da Convenção), ao qual corresponde a garantia de que os demais signatários procederão da mesma forma", como afirmou o Governo em 1977, a respeito do Tratado de Tlatelolco, no documento oficial intitulado "O Programa Nuclear Brasileiro". Nos termos do artigo 18 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados[1], assinada mas ainda não ratificada pelo Brasil, "a State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when... it has signed the treaty... until it shall have made its intention clear not to become a party to the treaty".

A manutenção da legislação brasileira e a continuação de medidas práticas de aplicação que não conflitam com as disposições da Convenção de Caracas não constituiriam "acts which would defeat the object and purpose" da Convenção.

Além de todos esses fatores, na avaliação sobre a conveniência para o Brasil em assinar ou não a futura Convenção e em eventualmente ratificá-la, deve ser levado em consideração o interesse brasileiro em participar do regime especial que ela criará para a área internacional do fundo do mar e para a exploração e o aproveitamento econômico de seus recursos. Se e quando se transformar em realidade o patrimônio comum da humanidade, o que representará importante conquista política e econômica para os países em desenvolvimento, seus benefícios serão evidentemente acessíveis apenas aos Estados que, ao aceitarem a Convenção, terão aceitado o novo ordenamento jurídico internacional que regerá a utilização de todos os espaços marinhos.

Elemento decisivo no exame que deverá ser feito, tanto pelo poder executivo quanto pelo Congresso Nacional, sobre a conveniência de o Brasil vir a tornar-se parte da Convenção será a avaliação do grau de aceitação do acordo pelos Estados-membros da comunidade internacional.

Sem uma aceitação generalizada, o regime pioneiro e inovador para a área do patrimônio comum da humanidade não passará de mais uma aspiração frustrada das nações do terceiro mundo. Sem essa aceitação, a Convenção será reduzida à condição de catálogo que enumera algumas

1. United Nations – *The Work of the International Law Comission* – 1980, pág. 236 a 262.

normas que, sem a Convenção, restarão letra morta – como os procedimentos para a delimitação e a solução de controvérsias e os regimes especiais para os países sem litoral e geograficamente desfavorecidos – e descreve práticas que independem da Convenção para adquirir o *status* de normas de direito internacional costumeiro, tais como a prática que se revela nos hoje já numerosíssimos regimes nacionais que combinam direitos soberanos até duzentas milhas com uma liberdade de navegação qualificada a partir do limite de doze milhas e como a prática de reivindicação pelos países de plataforma ampla de direitos soberanos no fundo do mar além das duzentas milhas e até o limite exterior da margem continental.

Como afirmou o Ministro das Relações Exteriores em texto apresentado ao Congresso Nacional em 1980,

> "o objetivo final da negociação é o de se obter um regime para os mares que seja equilibrado e possa ser universalmente ou, pelo menos, geralmente aceito por todos, isto é, pelas principais potências marítimas e pela grande maioria dos demais Estados. Se não houver essa aceitação generalizada e pacífica da eventual convenção, ela não terá real utilidade. A vantagem de tal convenção seria de se obter direitos aceitos geralmente, não mais discutidos, não mais controvertidos, não mais resultantes de atos unilaterais contestados pelas potências marítimas, mas direitos cujo exercício seria realizado de forma pacífica e sem dificuldades externas. Este é o objetivo final da negociação. Se ela não se encaminhar para um texto que seja capaz de obter essa aceitação generalizada, o esforço terá sido frustrado."[1]

Se a Convenção não tiver aceitação generalizada, aceitá-la não teria para o Brasil utilidade maior do que a de afirmação de uma posição política de princípio, de apoio à expressão final de um processo negociador em que o mundo em desenvolvimento procurou de boa-fé, mas não conseguiu, obter a transformação de padrões iníquos de relacionamento internacional. Para tanto, porém, bastaria que o Brasil assinasse a Convenção.

Do ponto de vista estritamente jurídico, pouca diferença fará se, na hipótese de a Convenção não receber aceitação generalizada, o Brasil ratificar ou não a Convenção, se o regime que aplicar no mar adjacente às suas costas continuar a conformar-se com a prática que hoje – ao contrário do que ocorria em 1970 – já corresponde à da grande maioria dos Estados.[2]

---

1. Ramiro Saraiva guerreiro – "Memória apresentada à Câmara dos Deputados", Brasília, 1980.
2. Até o início de 1982, mais de noventa Estados já haviam estendido suas jurisdições até o limite das duzentas milhas.

Acredita-se, entretanto, que a Convenção deverá vir a ter a aceitação de pelo menos parte significativa e representativa da comunidade internacional.

Nesse caso, se o Brasil aceitar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, terá o direito de participar do regime para a área internacional do fundo do mar e receberá proteção jurídica, segura e incontestável, para os direitos que unilateralmente tem reivindicado e efetivamente tem exercido desde 1970, nas duzentas milhas adjacentes a seu litoral e até mesmo para os direitos, que até a presente data o Brasil não reivindicou formalmente, sobre a margem continental além do limite de duzentas milhas.

IV. CONCLUSÃO: RESUMO E SUGESTÃO PARA UMA DECISÃO POLÍTICA

Em março de 1970, o Governo brasileiro chegou ao entendimento de que sólidas razões de interesse nacional, sobretudo mas não exclusivamente de natureza econômica, recomendavam a ampliação unilateral da soberania marítima do país de doze para duzentas milhas. Entendeu, ainda, que a medida seria justificável, tendo em vista, por um lado, a ausência de norma de direito internacional, convencional ou consuetudinária, que fixasse o limite máximo do mar territorial, e, por outro, a existência de antecedentes que já configuravam uma tendência no contexto regional latino-americano, embora fossem numericamente pouco expressivos em escala mundial.

A assinatura do Decreto-lei nº 1.098, que definiu em duzentas milhas a largura do mar territorial brasileiro, foi um ato de independência política que teve positiva repercussão interna no Brasil, foi recebido com entusiasmo pelos países vizinhos que já haviam estendido suas jurisdições marítimas e provocou séria reação contrária da parte das principais potências marítimas, empenhadas em preservar sua liberdade de ação nos mares.

A adesão brasileira às duzentas milhas, que assumiu a mais radical das modalidades adotadas até então – duzentas milhas de mar territorial propriamente dito – reforçou consideravelmente a posição internacional dos poucos países que de uma forma ou de outra já haviam optado por esse caminho.

Foi sob o impulso político do ato brasileiro que nove países latino-americanos se reuniram em maio de 1970 para adotar a Declaração de Montevidéu sobre o Direito do Mar. Pouco depois, já em âmbito mais amplo, foi aprovada em Lima a Declaração dos Estados Latino-americanos sobre o Direito do Mar. Em 1972, os países latino-americanos da bacia do Caribe adotaram a Declaração de São Domingos, com a qual aderiram às duzentas milhas sob a forma inovadora do mar patrimonial. Estimulados pelo exemplo da América Latina, as nações africanas desenvolveram o conceito análogo de uma zona econômica exclusiva de duzentas milhas, consolidado na Declaração aprovada em reunião de cúpula da Organização da Unidade Africana em 1973.

O exemplo e a influência do Brasil foram elemento ponderável – senão mesmo decisivo – em todo esse processo e, sobretudo, no contexto

das negociações que se desenvolveram no contexto da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A firmeza com que o Brasil, ao lado de outros países territorialistas como o Peru e o Equador, defendeu na Conferência os direitos do Estado costeiro nas áreas marítimas adjacentes a seu litoral contribuiu para caracterizar a zona econômica exclusiva – e não uma mera zona de limitados direitos de pesca, como teriam preferido os países industrializados – como a única solução capaz de reunir o consenso da comunidade internacional.

Os trabalhos da Conferência e de seu Comitê Preparatório não seguiram o padrão habitual da negociação de soluções de compromisso a partir de interesses nacionais já claramente definidos. Eles aceleraram a conscientização dos Estados participantes – em particular os países em desenvolvimento – para a importância política e econômica dos temas da agenda e provocaram uma evolução nas posições de grande número deles. Isto, por sua vez, mudou a composição de forças nas negociações e alterou o rumo e o resultado final da Conferência.

Após complexo e prolongado processo de negociações, foi consagrado no projeto de Convenção a ser aberto proximamente à assinatura o conceito de zona econômica exclusiva, que constitui a base conceitual da legislação marítima adotada em anos recentes por número cada vez maior de Estados, desenvolvidos e em desenvolvimento. A zona econômica exclusiva vai assim adquirindo as características de uma prática não contestada, de aceitação generalizada.

Durante a Conferência, foi necessário para o Brasil manter atitude de reserva com relação ao conceito de zona econômica exclusiva. Mas, embora nos planos conceitual e terminológico a legislação vigente no Brasil possa parecer dificilmente conciliável com os termos da futura Convenção, não há incompatibilidade no plano mais concreto da aplicação prática que ao Brasil tem interessado dar à sua legislação marítima no curso destes últimos doze anos. Os poucos pontos específicos que não parecem adequadamente cobertos pela Convenção, e que se referem principalmente aos usos militares da área costeira, podem ser objeto de declarações interpretativas que supririam as omissões ou ambigüidades do projeto de Convenção. De modo geral, porém, interessará cada vez menos ao Brasil, potência marítima mercante e militar de crescente importância, encontrar em mares alheios regimes mais restritivos que o que tem julgado necessário aplicar em suas próprias águas.

Se a aplicação prática de seus direitos nas duzentas milhas de mar adjacentes às suas costas é compatível com o projeto de Convenção, este permite, ainda, que além dessa distância o Brasil exerça direitos de soberania no fundo do mar e seu subsolo até o limite da margem conti-

nental (que em certos pontos do litoral brasileiro chega quase a trezentas e cinqüenta milhas das costas) e que mais além, na área internacional do fundo do mar, o Brasil participe eqüitativamente do regime de exploração e de aproveitamento econômico do patrimônio comum da humanidade.

* * *

O exame de todos esses elementos permite sugerir seja tomada decisão cujos elementos se descrevem a seguir.

(a) O Governo brasileiro se faria representar na sessão de encerramento da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e assinaria a Ata Final da Conferência.

(b) O Brasil assinaria a Convenção sobre o Direito do Mar na própria sessão de encerramento. Ao assinar, o Brasil se habilitará para participar dos trabalhos da Comissão Preparatória para a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos, da qual deverão ser membros plenos apenas os Estados que tiverem assinado ou ratificado a Convenção.

(c) No momento da assinatura seria feita declaração formal, nos termos do artigo 310 da Convenção, de que constariam os seguintes pontos:

(i) A assinatura em nome do Brasil é feita *ad referendum* da ratificação da Convenção de conformidade com os procedimentos constitucionais brasileiros, que incluem a aprovação pelo Congresso Nacional. (Embora tecnicamente desnecessário, o esclarecimento parece recomendável).

(ii) O Governo brasileiro entende que o regime aplicado na prática nas áreas marítimas adjacentes às costas do Brasil, de acordo com a legislação brasileira vigente, é compatível com as disposições da Convenção.

(iii) O Governo brasileiro entende que as disposições do artigo 301, que proíbe "qualquer ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os princípios de direito internacional incorporados na Carta das Nações Unidas", se aplicam, em particular, às áreas marítimas sob a soberania ou a jurisdição do Estado costeiro.

(iv) O Governo brasileiro entende que as disposições da Convenção 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 consentimento do Estado costeiro.

(v) O Governo brasileiro entende que, de acordo com as disposições da Convenção, o Estado costeiro tem, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, o direito exclusivo de construir e de autorizar e regulamentar a construção, operação e uso de todos os tipos de instalações e estruturas, sem exceção, qualquer que seja sua natureza ou finalidade, e que o Estado costeiro não é responsável pela segurança ou preservação de instalações ou estruturas que porventura venham a ser colocadas nessas áreas sem o seu conhecimento.

(vi) O Brasil exerce direitos de soberania sobre a prolongação natural de seu território terrestre, além da distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, até o limite exterior da margem continental; a informação sobre esse limite, de que trata o artigo 76, parágrafo 8, será apresentada dentro do prazo estipulado no artigo 4º do anexo II (até dez anos após a entrada em vigor da Convenção).

(d) Ap a assinatura, não seriam tomadas medidas destinadas a promover a ratificação da Convenção enquanto não ficar claro que ela gozará de aceitação generalizada. Poder-se-ia aguardar até que se complete ou que esteja próximo a completar-se o número de ratificações ou adesões (sessenta) que dará início à contagem do prazo de doze meses para a entrada em vigor. Nesse momento, a Convenção seria submetida à consideração do Congresso Nacional, com o parecer favorável do poder executivo.

(e) O Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, e os demais textos legais referentes às áreas marítimas adjacentes às costas brasileiras seriam mantidos inalterados até que a Convenção entre em vigor para o Brasil.

(f) Independentemente da assinatura ou ratificação da nova Convenção sobre o Direito do Mar, seria conveniente que, logo que possível após a abertura da Convenção à assinatura, se adote a legislação pela qual o Brasil daria à sua plataforma continental, incluída entre os bens da União nos termos do artigo 4º da Constituição, a definição que consta da Convenção. Tornaria, assim, claro que seus direitos de soberania no fundo do mar e seu subsolo se estendem, além das duzentas milhas, até o limite exterior da margem continental.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉS AGUILAR MAWDSLEY – Trabajo de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas – 1980
- BRIAN J. SKINNER e KARL K. TUREKIAN – O Homem e o Oceano – edição brasileira, com capítulo de Kenitiro Suguio sobre "Reservas e recursos do mar territorial brasileiro" – Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo – 1977
- CARLOS CALERO RODRIGUES – O Problema do Mar Territorial – em Mar Territorial, Marinha do Brasil, Brasília – 1973
- CLÓVIS RAMALHETE – Parecer de 30 de dezembro de 1969 – em Mar Territorial, Marinha do Brasil, Brasília – 1973
- EDMUNDO VARGAS CARREÑO – América Latina y el Derecho del Mar – Fondo de Cultura Econômica, México – 1973
- EDUARDO FERRERO COSTA – El Nuevo Derecho del Mar: El Perú y las 200 Millas – Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, Lima – 1979
- FAO – Legislation on Coastal State Requirements for Foreign Fishing – 1981
- FLÁVIO MARCÍLIO – Parecer da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados sobre o Decreto-lei nº 1.098 – 1970
- F. V. GARCÍA-AMADOR – La Genesis de la Zona Económica Exclusiva en la Práctica y Legislación Latinoamericana – Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique – 1981
- GEORGETTER C. MARIANI – Le Droit de la mer à la veille de la 3ème Conférence des Nations-Unies – Centre National pour l'Exploitation des Océans, Paris – 1974
- HUGO CAMINOS – El Régimen de la Pesca en la Zona Económica Exclusiva – Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique – 1981
- JORGE A. VARGAS – Terminología sobre Derecho del Mar – Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, México – 1979
- JOSÉ MAURÍCIO BUSTANI – A Pesquisa Científica Marinha de Genebra a Caracas: uma Ciência sob Suspeita – IV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio-Branco do Ministério das Relações Exteriores, Brasília – 1981
- LUIS VALENCIA RODRIGUEZ – El Ecuador y las 200 Millas – Biblioteca Ecuador – 1977
- Marinha do Brasil – Mar Territorial, tomos I, II e III, Brasília – 1973
- MAXIMIANO EDUARDO DA SILVA FONSECA – Esclarecimentos a respeito do mar territorial de 200 milhas – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Brasília – 1980
- MICHAEL A. MORRIS – International Politics and the Sea: The Case of Brazil – Westview Press, Boulder, Colorado – 1979
- MILTON CABRAL – As Novas Fronteiras do Mar – Senado Federal, Brasília – 1981
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú – Instrumentos Nacionales y Internacionales sobre Derecho del Mar – 1971
- PAULO BROSSARD – O Brasil, o Mar e a Exploração do Solo Submarino – Senado Federal, Brasília – 1981

- PAULO IRINEU ROXO DE FREITAS – Estudos sobre a Ampliação do Mar Territorial para 200 Milhas – em Mar Territorial – Marinha do Brasil, Brasília – 1973
- RAMIRO SARAIVA GUERREIRO – Memória apresentada à Câmara dos Deputados – 1980
- RAMIRO SARAIVA GUERREIRO – O Brasil nas Negociações sobre o Direito do Mar – Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra – 1974
- REYNALDO GALINDO POHL – La Zona Económica Exclusiva a la Luz de las Negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar – Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique – 1981
- RICARDO MÉNDEZ SILVA – El Mar Patrimonial en América Latina – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México – 1974
- ROBERT Y. JENNINGS – Law-making and Package Deal – em Mélanges offerts à Paul Reuter – 1981
- ROBERT Y. JENNINGS – Treaties as "Legislation" – em Jus et Societas: Essays in Tribute to Wolfgang Friedmann – Martinus Nijhoff Publishers, Haia – 1979
- RONALD M. SCHNEIDER – Brazil; Foreign Policy of a Future World Power – Westview Press, Boulder, Colorado – 1976
- United Nations – Legislative Series – National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea
- United Nations – The Work of the International Law Commission – 1980
- United Nations – Third United Nations Conference on the Law of the Sea – Current Bibliography on Selected Topics of the Law of the Sea – 1980
- United Nations – Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records
- UWE JENISCH – The U.N. Law of the Sea Conference Before its 11th Session – Em Aussen Politik, Volume 33, nº 1, Stuttgart – 1982
- VICENTE MAROTTA RANGEL – A Nova Convenção sobre Direito do Mar – Problemas Brasileiros, nº 199 – 1981
- VICENTE MAROTTA RANGEL – El Papel de las Negociaciones Informales en la Búsqueda de un Consenso sobre el Derecho del Mar – Seminário Internacional sobre Zona Econômica Exclusiva e Regime de Pesca da Universidade do Chile, Iquique – 1981
- VICENTE MAROTTA RANGEL – The Technological Impact on the Law of the Sea – São Paulo Conference on the Law of the World – 1981
- WINSTON CONRAD EXTRAVOUR – The Exclusive Economic Zone: A Study of the Evolution and Progressive Development of the International Law of the Sea – Institut universitaire de hautes études internacionales, Genebra – 1979
- WOLFGANG FRIEDMANN – The Future of the Oceans – George Braziller, Nova York – 1971

ANEXO I

DECRETO-LEI Nº 1.098, DE 25 DE MARÇO DE 1970

Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 55, item I, da Constituição, e considerando:

Que o interesse especial do Estado costeiro na manutenção da produtividade dos recursos vivos das zonas marítimas adjacentes a seu litoral é reconhecido pelo Direito Internacional;

Que tal interesse só pode ser eficazmente protegido pelo exercício da soberania inerente ao conceito do mar territorial;

Que cada Estado tem competência para fixar seu mar territorial dentro de limites razoáveis, atendendo a fatores geográficos e biológicos assim como as necessidades de sua população e sua segurança e defesa, decreta:

Art. 1º O mar territorial do Brasil abrange uma faixa de 200 (duzentas) milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras.

Parágrafo único. Nos lugares em que a linha costeira apresenta reentrâncias profundas ou saliências, ou onde existe uma série de ilhas ao longo da costa e em sua proximidade imediata, será adotado o método das linhas de bases retas, ligando pontos apropriados, para o traçado da linha a partir da qual será medida a extensão do mar territorial.

Art. 2º A soberania do Brasil se estende no espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar.

Art. 3º É reconhecido aos navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro.

§ 1º Considera-se passagem inocente o simples trânsito pelo mar territorial, sem o exercício de quaisquer atividades estranhas à navegação e sem outras paradas que não as incidentes à mesma navegação.

§ 2º No mar territorial todos os navios devem cumprir os regulamentos brasileiros destinados a garantir a paz, a boa ordem e a segurança, bem como evitar a poluição das águas e o dano aos recursos do mar.

§ 3º O Governo brasileiro estabelecerá os regulamentos que, por motivos de segurança, lhe pareça necessário fazer observar por navios de guerra e outros navios de Estado estrangeiro.

Art. 4º O Governo brasileiro regulamentará a pesca, tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial, bem como as atividades de pesquisa e exploração.

§ 1º Os regulamentos poderão fixar zonas em que a pesca seja exclusivamente reservada a embarcações brasileiras.

§ 2º Nas zonas do mar territorial que ficarem abertas à pesca por embarcações estrangeiras, só poderão estas exercer suas atividades quando devidamente registradas e autorizadas, e mediante obrigação de respeitarem a regulamentação brasileira.

§ 3º Poderão ser definidos por acordos internacionais, em princípio na base da reciprocidade, regimens especiais de pesca, pesquisa e exploração no mar territorial.

Art. 5º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o Decreto-lei nº 553, de 25 de abril de 1969, e outras disposições em contrário.

Brasília, 25 de março de 1970; 149º da Independência e 82º da República. – *EMÍLIO G. MÉDICI – Alfredo Buzaid – Adalberto de Barros Nunes – Mário Gibson Barbosa.*

ANEXO II

DECLARAÇÃO FEITA PELO GOVERNO BRASILEIRO AO ASSINAR A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR EM MONTEGO BAY, JAMAICA, EM 10 DE DEZEMBRO DE 1982

i) A assinatura em nome do Brasil é *ad referendum* da ratificação da Convenção de conformidade com os procedimentos constitucionais brasileiros, que incluem a aprovação pelo Congresso Nacional.

ii) O Governo brasileiro entende que o regime aplicado na prática nas áreas marítimas adjacentes às costas do Brasil é compatível com as disposições da Convenção.

iii) O Governo brasileiro entende que as disposições do artigo 301, que proíbe "qualquer ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outro modo incompatível com os princípios de direito internacional contidos na Carta das Nações Unidas" se aplicam, em particular, às áreas marítimas sob a soberania ou a jurisdição do Estado costeiro.

iv) O Governo brasileiro entende que as disposições da Convenção 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 consentimento do Estado costeiro.

v) O Governo brasileiro entende que, de acordo com as disposições da Convenção, o Estado costeiro tem, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, o direito exclusivo de construir e de autorizar e regulamentar a construção, operação e uso de todos os tipos de instalações e estruturas, sem exceção, qualquer que seja sua natureza ou finalidade.

vi) O Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, além da distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, até o limite exterior da sua margem continental, tal como definido no artigo 76.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

CONSELHO CURADOR

Presidente: Roberto Costa de Abreu Sodré

Bernardo Pericás
Gilberto Coutinho Paranhos Velloso
Luiz Felipe Lampreia
Marco César Meira Naslausky
Paulo Tarso Flecha de Lima
(Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão)
Sebastião do Rego Barros Netto

Diretor-Geral: Carlos Moreira Garcia

Diretores-Adjuntos:

Carlos Henrique Cardim
Eduardo da Costa Farias
Sérgio Maurício da Costa Palazzo

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
IPRI

CONSELHO CONSULTIVO

Antônio Valim Guerreiro
Aspásia Camargo
Eduardo Santos
Gelson Fonseca Jr. (Diretor do IPRI)
Marcelo de Paiva Abreu
Maria Regina Soares de Lima
Valdemar Carneiro Leão