

COALIZÕES ESTRATÉGICAS PARA A DIPLOMACIA MARÍTIMA: BREVES CONSIDERAÇÕES¹

Etiene Villela Marroni²

RESUMO

Para entender o processo político-diplomático ocorrido durante os nove anos de negociação que resultou na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, é necessário compreender os grupos de interesse que se formaram ao longo desses anos. Os Estados, componentes da Convenção, diferiam tanto na capacidade relacionada com o uso do mar como no conhecimento técnico-científico. Tais diferenças são de particular importância para explicar posicionamentos políticos e os resultados das negociações para o planejamento do espaço oceânico. Além disso, o processo e os resultados foram significativamente afetados pela ação diplomática da Conferência em configurações globais. Esta dinâmica voltou-se para a necessidade de construir e manter coalizões vencedoras e ao método de tomada de decisões. É preciso entender em que medida questões relativas ao mar são influenciadas pela política externa de países pioneiros em tecnologia marinha. Desta forma, este estudo objetiva uma breve compreensão do processo diplomático e estrutural, ou seja, como os Estados alinhavam-se frente a questões complexas, que surgiam no decorrer das negociações. Em um segundo momento, observar-se-á como trabalhavam estes grupos de influência, formados por interesses estratégicos de cada Estado. E, a seguir, estudar-se-á como agiam os grupos de influência durante a Conferência, a partir da perspectiva da representação geográfica para o planejamento do espaço oceânico. Nesse sentido, observou-se que é preciso que se entenda o posicionamento dos países em consonância ao seu grau de influência no processo diplomático na Convenção, para garantir a hegemonia de uso e exploração de recursos naturais advindos do mar.

Palavras Chave: Diplomacia; Geopolítica Oceânica; Política Internacional dos Oceanos.

¹Este artigo recupera uma discussão realizada na tese de doutorado intitulada Política Internacional dos Oceanos: Caso Brasileiro sobre o Processo Diplomático para a Plataforma Continental Estendida

²Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Rio Grande do Sul - RS, Brasil. etiene.marroni@ufpel.edu.br

INTRODUÇÃO

Pelo mundo, governos têm adotado medidas para garantir áreas extensas de oceano adjacente em suas jurisdições. Providências são tomadas quanto aos direitos sobre os mares vizinhos, para avaliar os recursos das águas e do solo da plataforma continental. Em quase todos os aspectos, a prática dos Estados realiza-se de forma coerente com a Convenção, particularmente após a sua vigência e rápida aceitação pela comunidade internacional, como reguladora de todas as ações relacionadas aos oceanos. Conforme Keohane (1988), instituições específicas da política mundial embutem regras recorríveis nas práticas mais fundamentais. Assim como os atores na política mundial são, por vezes, coagidos pelas instituições existentes, perspectivas de mudança institucional fazem o sistema internacional funcionar. Em cada conjunto de entidades identificam-se conflitos institucionalizados. Neste aspecto, com o advento da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a definição do mar territorial foi um alívio para reivindicações conflitantes, pois a navegação pelo mar e estreitos firmou-se em princípios legais. Os Estados costeiros possuem benefícios de disposições legítimas, que lhes asseguram amplos direitos econômicos sobre uma zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas, ao longo de suas margens. O direito dos países sem litoral (geograficamente desfavorecidos), sem acesso ao mar, encontra-se acordado política e juridicamente, e a investigação científica marinha baseia-se em princípios aceitos.

Considerando a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) como uma política pública internacional, pressupõe-se que todos os Estados (que a ratificaram) devem regular políticas públicas marítimas nacionais, em conformidade com as considerações expressas em seu documento final. A interpretação política da Convenção, como um todo, requer o trabalho de uma equipe de profissionais multidisciplinares. Neste contexto, evidencia-se a necessidade de uma breve revisão histórica do processo.

Logo, este estudo tem por base as coalizões estratégicas que ocorreram durante o processo diplomático na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982). Como os debates eram diversos em relação às temáticas abordadas durante a formulação do Tratado, optou-se por fazer uma breve abordagem sobre a delimitação dos espaços oceânicos. É importante ressaltar que os nove anos de negociações,

durante a Conferência, originou um dos documentos mais bem sucedidos da história e da diplomacia mundial: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

Nota-se que a institucionalização referente às questões relativas ao mar, a partir da Convenção em vigor, demonstra a preocupação dos países em organizar o espaço jurisdicional oceânico, foco deste estudo que, historicamente, estava sujeito à Doutrina da Liberdade dos Mares. A delimitação jurídica dos espaços marítimos, através da Convenção de 1982, foi necessária para organizar os usos decorrentes do ecossistema oceânico. Aos Estados cabem direitos e deveres advindos da administração correta desses territórios.

O interesse pela delimitação dos espaços marítimos e, em consequência, a disputa de Estados costeiros que detêm plataforma continental estendida, é inerente aos direitos soberanos para a exploração dos recursos no oceano. Os Estados costeiros enfrentam expressivos gastos com pesquisas, para comprovar a ampliação de suas fronteiras (extensão da plataforma continental). Ressalta-se que a ampliação desses domínios vincula-se em consequentes implicações socioeconômicas e político-ambientais para as nações, o que se justifica pelo fato de que o limite exterior da plataforma continental estendida será o limite para a área internacional. A Convenção explicita como serão determinadas as áreas marítimas e suas eventuais formas de uso, de acordo com o espaço a ser explorado (VAN PAY, 2008; WALKER, 2012). Desta forma, pretende-se compreender como as coalizões que se formaram, diplomática e estrategicamente, no decurso histórico da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, estabeleceram os limites atuais do espaço oceânico a partir de distâncias determinadas em terra.

Percebe-se que, embora a situação complexa da delimitação dos espaços oceânicos pelos Estados costeiros tenha prevalecido até meados do século XX, verificou-se um impulso para estender reivindicações nacionais sobre os recursos advindos dos oceanos. Havia certa urgência para que fossem regulamentados os espaços marítimos, pois a tensão pelo uso do ecossistema oceânico gerava tensão entre algumas nações. Notava-se uma crescente preocupação com o número de capturas em cardumes de peixes costeiros por frotas de pesca de longa distância e com a ameaça de poluição por resíduos de navios de transporte e petroleiros, que conduziam cargas tóxicas em quaisquer rotas marítimas. As potências marítimas competiam para assegurar sua presença sobre as águas globais e sobre o

mar profundo. Uma gama de reivindicações e a tensão crescente entre os Estados pelos direitos a recursos minerais no fundo do mar ameaçavam transformar os oceanos em uma arena de instabilidade.³

Nesse aspecto, é importante esclarecer que as reivindicações já vinham de longa data. Em 1945, o presidente Harry Truman, respondendo, em parte, à pressão dos interesses do petróleo da nação de forma unilateral, estendeu a jurisdição dos Estados Unidos da América sobre todos os recursos naturais da plataforma continental daquele país - petróleo, gás, minerais e outros. Este foi o primeiro grande desafio a ser enfrentado. Logo, outros países seguiram o exemplo. Em outubro de 1946, a Argentina reivindicou direitos sobre sua plataforma continental. Chile e Peru, em 1947, e o Equador, em 1950, afirmavam direitos de soberania sobre uma zona de 200 milhas náuticas, esperando, com isso, limitar o acesso das frotas de pesca longínqua e controlar o esgotamento dos estoques de peixes em seus mares adjacentes. Finda a Segunda Guerra Mundial, Egito, Etiópia, Arábia Saudita, Líbia, Venezuela e alguns países do Leste Europeu reivindicaram um mar territorial de 12 milhas, o que, claramente, se afastava do tradicional limite de 3 milhas náuticas (MARRONI, 2013).

Em 1956, na cidade do México, ocorreu a III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, com o intuito de definir a largura do mar territorial de um país. A extensão de 3 milhas náuticas para delimitar o mar territorial era insuficiente e não se constituía em uma norma internacional. Justificava-se, portanto, a ampliação de uma zona do mar, tradicionalmente chamada de mar territorial. O documento da época declarava que cada Estado costeiro possuía competência para fixar seu mar territorial e plataforma continental até limites razoáveis, atendendo a fatores geográficos, geológicos e biológicos, assim como às necessidades econômicas de sua população, segurança e defesa. Porém, as decisões tomadas nesta Reunião não foram acatadas pela maioria dos países, por falta de um parâmetro a seguir. Em 1958, na Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial, que ocorreu paralelamente à I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), novamente houve indecisão no relatório final quanto à largura do mar territorial e zona contígua dos Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, bem quanto à determinação

³ Cf. OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

dos limites da plataforma continental. Nenhuma das propostas apresentadas atingiu a necessária maioria. A II CNUDM, convocada em 1960 para solucionar este entrave, também não conseguiu resolver a questão (ANDRADE, 1995; CASTRO, 1989; CASTRO, 1969).

A situação dos oceanos gerava frequentes reclamações e disputas de soberania. A esperança generalizada era de uma ordem mais estável, que promovesse a gestão racional dos recursos oceânicos e o estabelecimento de mecanismos que solucionassem reivindicações conflitantes entre os Estados costeiros.

Em 1º de novembro de 1967⁴, o embaixador de Malta para as Nações Unidas, Arvid Pardo, solicitou às nações do mundo que olhassem ao seu redor, e que abrissem os olhos para um conflito iminente, capaz de devastar os oceanos. Em um discurso à Assembleia Geral da ONU, ele falou da rivalidade e do superpoder que foi se espalhando para os oceanos, das reivindicações conflitantes legais e suas implicações para uma ordem estável, de ricos potenciais que jaziam no fundo do mar. Apelou por um regime internacional eficaz sobre o leito e o fundo do mar, além de uma jurisdição nacional claramente definida. O que começou como um exercício regular para a gestão oceânica transformou-se em um esforço global diplomático, para regular e estabelecer regras direcionadas a todas as áreas do oceano: utilizações e seus recursos. Tais fatores, dentre outros, levaram à convocação da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que teria por finalidade escrever um Tratado Global para os oceanos. Foi, então, que a Assembleia Geral das Nações Unidas deu o sinal de partida para um dos mais longos, complexos e abrangentes processos de negociação internacional de todos os tempos.

Como este estudo baseia-se no contexto histórico e político da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, far-se-á o uso de uma metodologia fundamentada na análise de conteúdo, a partir de uma perspectiva histórica e institucional. Em conformidade com Marconi e Lakatos (2003), parte-se do princípio de que as instituições e os costumes têm origem no passado. Desta forma, é importante pesquisar suas raízes para compreender sua natureza e função. Portanto, a partir do momento em que o estudo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do

4Cf. OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

Mar remete-nos ao passado para o conhecimento da realidade em que está sendo internalizada, politicamente, pelos países, torna-se importante utilizar-se, como referencial, as Atas das Reuniões dos Estados partes partícipes da Conferência em estudo.

Diante de fatos históricos e institucionais, entende-se que todo o processo político-diplomático de negociações sobre a gestão dos oceanos ocorreu durante a vigência das três Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, resultando em um grande Tratado Multilateral, que originou a Convenção. Neste caso, pode-se pressupor que os processos estratégico diplomáticos, nas duas primeiras Conferências, embora não esclarecedores quanto ao formato jurisdicional do espaço marítimo, propiciaram a estrutura processual para que as negociações e coalizões estratégicas, que se efetuaram durante a III Conferência (1973-1982), pudessem ter resultados práticos em sua formulação no texto final que originou a Convenção. Assim, brevemente neste artigo, pretende-se explorar três abordagens em relação à delimitação do espaço oceânico. Em um primeiro momento, verificar-se-á o processo diplomático e estrutural, ou seja, como os Estados alinhavam-se frente a questões complexas que surgiam no decorrer das negociações. Em um segundo momento, observar-se-á como trabalhavam estes grupos de influência, formados por interesses estratégicos de cada Estado. E, a seguir, estudar-se-á como agiam os grupos de influência durante a Conferência, a partir da perspectiva da representação geográfica.

O PROCESSO DIPLOMÁTICO E ESTRUTURAL NA III CNUDM: DELIMITANDO ESPAÇOS MARÍTIMOS

A III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar teve a presença majoritária de Estados recém-independentes, com diplomatas de primeira geração, inicialmente lançados na conjuntura da diplomacia global. A Conferência, neste aspecto, teve uma função educativa crítica enquanto durou, gerou conflitos, com conseqüências diversas, mas, em compensação, alcançou resultados satisfatórios para a maioria das nações participantes (MILES, 1998).

Desde a primeira sessão de trabalho, em 1974, a Conferência enfrentou dificuldades relativas à complexidade e extensão de seus propósitos, ou seja, empenhou-se para cumprir uma agenda com mais de 100 questões específicas e difíceis, simultaneamente, que envolviam de

137 a 155 Estados. Dificuldades que foram agravadas pela dinâmica da diplomacia em uma Conferência global onde, muitas vezes, há um natural desacordo quanto a interesses diversificados postos em negociação, bem como à inércia considerável, que reuniões deste porte costumam apresentar. Na fase preparatória (1971-1973) ficou claro que poderiam ter duas dimensões superpostas para os conflitos que surgissem na Conferência. A primeira seria o fosso entre países em desenvolvimento contra países industriais avançados (confronto Norte/Sul). O segundo seria o entrave entre todos os países sem litoral e geograficamente desfavorecidos, contra os Estados costeiros, privilegiados a partir do conceito nascente de zona econômica exclusiva. O efeito combinado desses dois fatores aumentava a probabilidade de que nenhuma coalizão teria votos para conseguir a maioria de dois terços, ou de que o surgimento de um terceiro bloco criaria um obstáculo permanente. Ambas as consequências poderiam atrasar, significativamente, a organização de um Tratado (NORDQUIST, 1985; KOH; JAYAKUMAR, 1985).

Retomando a questão das reuniões ou negociações, que se desenvolveram nos bastidores da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, é importante salientar as divergências conceituais e de definição sobre os espaços marítimos. De acordo com Castro (1989), o conceito de mar patrimonial gerou o conceito de zona econômica exclusiva. Os antecedentes para esta questão terminológica foram embasados na Declaração de Santiago (Chile), em 1952, apontada como o texto precursor do conceito de zona econômica exclusiva, consolidado na III Conferência. Outros precursores de tais conceitos foram a Declaração de Montevideu (Uruguai), em maio de 1970, e a Declaração de Lima (Peru), em agosto de 1970. A partir da Declaração de Lima, os países latino-americanos chegaram a um consenso quanto a uma questão confusa do texto da Declaração de Montevideu, assim resumido: **Mar Territorial**: soberania E jurisdição; **Zona Econômica Exclusiva**: soberania OU jurisdição.

Era preciso compreender como estabelecer os espaços marítimos por meio de um mapeamento e terminologia única. O tema de ampliação da jurisdição marítima dos Estados costeiros foi debatido em reunião do Comitê Consultivo Jurídico Afro-Asiático, realizado em Colombo (Sri-Lanka), ainda em 1971, com a presença de observadores da Argentina, do Chile, do Equador e do Peru, que não perderam a oportunidade de ganhar adeptos à tese das 200 milhas náuticas. Reunido, novamente, em Lagos, na Nigéria, em janeiro do ano seguinte, o Comitê assinalava

a necessidade de criação de uma zona adicional ao mar territorial, que poderia chamar-se zona econômica. Porém, um ano após, decidiram adotar outro conceito: mar patrimonial. Os primeiros que propuseram este termo foram os países do Caribe, juntamente com Colômbia, México e Venezuela, a partir da Declaração de São Domingos, que ocorreu na República Dominicana, em junho de 1972. Os países da Bacia do Caribe, signatários da Declaração de São Domingos, foram: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Trinidad e Tobago. O conceito de mar patrimonial, enunciado em São Domingos, definitivamente tornou-se viável no contexto negociador das Nações Unidas, a partir do momento em que foi reforçado pela adesão dos países africanos ao contexto análogo de zona econômica exclusiva (CASTRO, 1989; MARRONI, 2013).

Em junho de 1972 ocorreu em Iaundê (República dos Camarões) o Seminário Regional dos Estados Africanos sobre o Direito do Mar, onde ficou decidido que os Estados costeiros teriam o direito de estabelecer uma zona econômica, sobre a qual exerceriam jurisdição exclusiva. Francis Njenga, delegado do Quênia, que havia participado de fóruns de discussões, foi um dos principais defensores desta ideia e, mais, tomou a iniciativa de apresentar, formalmente, ao Comitê Preparatório para a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar o documento intitulado *Draft Articles on Exclusive Economic Zone Concept*. Portanto, no início de 1973, por meio de uma declaração formal adotada em Reunião de Cúpula da Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba (Etiópia), consolidou-se a adesão dos países do continente ao conceito de **zona econômica exclusiva**, solucionando um problema terminológico, que poderia ocorrer durante a Conferência, e apresentando sugestões quanto ao mapeamento das novas fronteiras oceânicas dos Estados costeiros⁵.

O Conselho de Ministros da Organização da Unidade Africana, reunido em sua 21a Primeira Sessão Ordinária em Adis Abeba, Etiópia, de 17 a 24 maio de 1973 [...]. Considerando que, de acordo com a Carta da Organização da Unidade Africana, é nossa

⁵ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/33: Declaration of the Organization of African Unity on the issues of the Law of the Sea. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

responsabilidade aproveitar os recursos naturais e humanos do nosso continente para o avanço total de nossos povos em todas as esferas da atividade humana. Recordando a soberania permanente dos países africanos sobre seus recursos naturais. [...] Reconhecendo que o ambiente marinho e seus recursos vivos e minerais, nele encontrados, são de importância vital para a humanidade e não são ilimitados. Notando que esses recursos marinhos estão sendo explorados por, apenas, alguns Estados para o benefício econômico de seu povo. Convencido de que os países africanos têm o direito de explorar os recursos marinhos em todo o continente Africano para o benefício econômico dos povos africanos. [...] Observando as tendências recentes na extensão da jurisdição dos Estados costeiros sobre a área adjacente às suas costas. Tendo tomado conhecimento das posições e dos pontos de vista de outros Estados e regiões [tradução nossa]⁶.

Pelo exposto, observa-se o engajamento do continente africano em questões relacionadas ao uso dos recursos do mar, bem como na defesa de sua soberania. Atenta-se para o fato de que o continente africano não costumava envolver-se em pendências relativas ao mar. Porém, foi a partir da união do grupo africano, com propostas claras e objetivas, que se pôde reconhecer o que, hoje, é a base da zona econômica exclusiva dos Estados costeiros.

Os Estados africanos reconhecem o direito de cada Estado costeiro estabelecer uma zona econômica exclusiva além de suas águas territoriais, cujos limites não devem exceder 200 milhas náuticas, medidas a partir da linha de base, estabelecendo seus mares territoriais. Que, em tais zonas, os Estados costeiros exercem soberania permanente sobre todos os recursos vivos e minerais, e devem gerir a zona sem interferência

⁶ Ibid.

indevida com as outras utilizações legítimas do mar, ou seja, a liberdade de navegação, sobrevoos e de colocação de cabos e dutos. Que os países africanos consideram que a pesquisa científica e o controle da poluição marinha na zona econômica estarão sujeitos à jurisdição dos Estados costeiros. Que os países africanos reconhecem, a fim de que os recursos da região possam beneficiar todas as pessoas que nela vivem, que os países mais desfavorecidos, sem litoral e outros, têm o direito de participar da exploração dos recursos vivos das zonas econômicas vizinhas em igualdade de condições. Que os Estados costeiros africanos estabeleçam a solidariedade ao abrigo de acordos regionais ou bilaterais [tradução nossa]⁷.

Embora houvesse propostas conciliadoras referentes ao espaço oceânico, como foi o caso da proposta africana em relação à zona econômica exclusiva, a multiplicidade dos assuntos era um imenso desafio para todas as delegações. É importante esclarecer que a listagem de temas e questões revelou-se extraordinariamente mais complexa do que se poderia esperar e, praticamente, paralisou os trabalhos de preparação da Conferência durante dois anos (entre 1971 e 1972), período em que houve um decisivo alargamento da base de apoio à tese das 200 milhas náuticas e da zona econômica exclusiva.

O princípio da inter-relação e do tratamento conjunto de todos os problemas do mar transformou-se em regra básica das negociações, beneficiando, até o fim do processo, os Estados costeiros e em desenvolvimento. No início da preparação para a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os países que haviam ampliado suas jurisdições marinhas até 200 milhas náuticas formavam um grupo reduzido. Aos Estados latino-americanos, minoritários dentro de seu próprio grupo regional, somavam-se, apenas, outros poucos países, sobretudo afro-asiáticos, com direitos além das 12 milhas, já proclamados.

No entanto, uma questão essencial precisava ser resolvida. Como incorporar os Estados geograficamente desfavorecidos no

⁷ Ibid.

contexto da Conferência? Vale destacar que Estados geograficamente desfavorecidos, de acordo com o texto final da Convenção⁸, eram aqueles onde não havia litoral, ou com plataforma continental encerrada, com plataforma estreita ou litoral curto.

Neste contexto, em 1973, na cidade de Nova York, a Assembleia da Organização das Nações Unidas convocou, em definitivo, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, atribuindo a esta reunião um mandato amplo, que equivaleria à elaboração de um novo regime para a utilização de mais de dois terços da superfície da Terra. Objetivavam, então, tratativas para a redefinição das fronteiras dos diferentes espaços marinhos e regulamentação dos mais variados tipos de atividades do mar, bem como a uniformização de terminologias e conceitos aplicados à gestão oceânica.

A III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar teve início em dezembro de 1973, sem um projeto de texto. Os cinco anos de negociações preliminares no Comitê do Fundo do Mar da Assembleia Geral das Nações Unidas havia produzido uma infinidade de propostas sérias, mas nenhum projeto capaz de formar a base para uma negociação diplomática multilateral. Assim, depois da organização inicial que visava estabelecer o quadro processual para a Conferência, a tarefa de conciliar posições substantivas nacionais começou, verdadeiramente, em 1974, na sessão de Caracas, Venezuela. Lá, cerca de 115 delegações deram início aos processos de negociações, começando por declarações políticas no plenário da Conferência (MOORE, 1985, p.35, tradução nossa).

Conforme Castro (1989), houve acordos para o estabelecimento de uma gama de questões conexas, inclusive as relativas aos regimes de alto-mar, da plataforma continental, do mar territorial (extensão e estreitos internacionais) e zona contígua, da pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar (direitos

⁸ Cf. UNITED NATIONS. United Nations Convention On The Law Of The Sea. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

preferenciais de Estados costeiros), da preservação do meio marinho e de investigação científica. Desta forma, no início das negociações que ocorreram em Caracas (Venezuela), em 1974, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar definiu sua composição, determinação de conceitos e a linha de atuação de diferentes grupos.

Em 8 de agosto de 1974 foi lançada a Resolução 3067⁹, quando ficou estabelecido que os relatórios dos representantes dos países, presentes na Conferência, deveriam ser associados a três Comitês de Estudos: Comitê I (Área Internacional dos Fundos Marinhos), Comitê II (Questões Jurisdicionais) e Comitê III (Preservação do Meio Ambiente Marinho). Então, ficou decidido que os Comitês deveriam propugnar pelo uso pacífico do fundo marinho e do oceano, além dos limites das jurisdições nacionais, o que seria instituído durante a Conferência.

Quadro 1: Resumo de temas e questões na pauta dos Comitês da III CNUDM

Comitê I. Área Internacional dos Fundos Marinhos
<ul style="list-style-type: none"> a) Definição, natureza e características; b) Estruturas, funções, poderes; c) Implicações econômicas da exploração dos fundos marinhos; d) Repartição equitativa de benefícios.
Comitê II. Questões Jurisdicionais
<ul style="list-style-type: none"> a) Definição e limites do mar territorial; b) Passagem inocente; c) Estreitos utilizados para a navegação internacional; d) Limites da plataforma continental; e) Zona econômica exclusiva: definição e limites. f) Direitos preferenciais: plena utilização e resolução de litígios. g) Direitos e interesses dos Estados sem litoral; h) Direitos e interesses dos Estados com plataforma continental estreita; i) Regime para Arquipélagos; j) Regime para Ilhas.
Comitê III. Preservação do Meio Ambiente Marinho: controle da poluição, investigação científica e transferência de tecnologia
<ul style="list-style-type: none"> a) Preservação do meio ambiente marinho: obrigações gerais; b) Controle sobre a poluição marinha; c) Pesquisa científica; d) Transferência de tecnologia.

Fonte: adaptado de MILES, 1976.

⁹ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.5: Documentation of the Conference: note by the Secretary-General. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

A questão estrutural era fixada a partir de composições entre grupos afins ou com interesses comuns. Em uma Conferência de grandes proporções, este fator atestou a necessidade de reduzir a complexidade dos temas a serem abordados, bem como a de construir e manter coalizões vencedoras. Nem todos os grupos, constituídos a partir da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, conseguiram a redução necessária dos temas em pauta para facilitar o trabalho do Tratado. A proliferação de pequenos grupos ficou fora de controle e produziu uma fragmentação nas reuniões como um todo. Grandes confrontos estruturais ocorreram em todas as fases das negociações, e este processo aumentou, substancialmente, a possibilidade de chegarem a um consenso.

Um grupo de Estados, liderados pela Argélia, procurou minimizar o problema criado pelas inúmeras dispersões de interesses grupais verificados na Conferência, sendo bem sucedido. Assim, a dinâmica do processo de negociações organizou-se a partir de **Comissões de Estudos**. Tem-se em conta que a Argélia foi uma das principais interlocutoras do G 77.

O Grupo dos 77 (G 77) foi criado em 15 de junho 1964 por 77 países em desenvolvimento, signatários da “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países” emitida no final da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra. O primeiro “Encontro Ministerial do Grupo dos 77” ocorreu em Argel (Argélia), entre os dias 10 e 25 de outubro de 1967, onde foi aprovada a “Carta de Argel”, transformando o Grupo em uma estrutura institucional permanente, gradualmente desenvolvida. Embora o G 77 tenha aumentado para 131 países, o nome original foi mantido devido ao seu significado histórico (THE GROUP..., [2013], tradução nossa)¹⁰.

Como resultado da complexidade e do alcance técnico dos temas, cada questão foi negociada separadamente, em vez de ser negociada em

¹⁰Cf. The Group of 77 at the United Nations. General Information. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2013.

conjunto, como havia sido feito na Comissão II quanto à zona econômica exclusiva, aos limites da plataforma continental e à passagem em trânsito pelos estreitos. Um exemplo da liderança da Argélia, referente aos limites da plataforma continental, pode ser constatado em um documento datado de 13 de agosto de 1974:

Argélia, Argentina, Bangladesh, Birmânia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Chipre, Equador, El Salvador, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, República Árabe Líbia, Mauritânia, Ilhas Maurício, México, Marrocos, Nigéria, Panamá, Peru, Filipinas, Senegal, Somália, Trinidad e Tobago, República Unida dos Camarões, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia: apresentam projeto de artigo para a plataforma continental. [...] Nenhum Estado tem o direito de construir, manter, implantar ou operar sobre a plataforma continental de outro Estado quaisquer instalações militares ou dispositivos, ou quaisquer outras instalações para quaisquer fins, sem o consentimento do Estado costeiro [tradução nossa]¹¹.

Logo, constata-se que os Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, mobilizavam-se para tentar resguardar seus direitos soberanos junto à extensão submersa de seu território. Outro grande problema, gerado pela dinâmica do processo de negociações na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, surgiu no Comitê I, onde era tratado o tema Fundos Marinhos. Em verdade, apenas 20 ou 30 países demonstravam interesses indiretos sobre o assunto. Para o restante, cerca de 100 delegações, as questões que envolviam esta temática eram de suma importância, em relação às quais previam um sério confronto Norte/Sul. Neste aspecto, o G 77 (considerada a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento nas Nações Unidas)

¹¹Cf. UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 - 15 December, 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). v. III. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.1. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

forneceu meios para os países do Sul articularem-se em torno de interesses econômicos coletivos, aumentarem a capacidade de negociação conjunta sobre todas as grandes questões econômicas que envolviam espaços marinhos internacionais e, assim, o G 77 promoveu uma cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento¹².

Os desafios enfrentados pelo Comitê I (Fundo do Mar) refletiam-se no Comitê II (Questões Jurisdicionais), porque o debate sobre a plataforma continental estendida ocorria, simultaneamente, no Comitê II. Se aumentasse o espaço marítimo de um país, conseqüentemente diminuiria a Área Internacional dos Oceanos, o que incomodava, sobremaneira, os países pioneiros, detentores de tecnologias de exploração de minérios em águas profundas.

Conforme documento, com data de 8 de agosto de 1974, elaborado durante a III Conferência, pelos Estados Unidos da América, sob o título *United States of America: working paper on the economic effects of deep sea-bed*¹³, apenas um pequeno número de países em desenvolvimento aparecem como produtores e exportadores potenciais de níquel, cobre, cobalto e manganês, metais de grande interesse comercial. O documento enfatiza que, se a produção mundial desses quatro metais fosse considerada em conjunto, os países industrializados seriam os responsáveis pela maior parte da extração desses minérios. Observa, também, que restrições à extração de minerais marinhos prejudicariam, principalmente, cinco produtores pioneiros do grupo dos países desenvolvidos - Austrália, Canadá, Japão, ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Estados Unidos da América - e sete produtores de países em desenvolvimento - África do Sul, Chile, China, Peru, Filipinas, Zaire (atual República do Congo) e Zâmbia. As restrições à extração de minérios, decorrente do aumento dos espaços marítimos pelos Estados costeiros, resultaria na elevação dos custos dessas matérias-primas, no retrocesso à investigação científica marinha e, em grande parte, beneficiaria, somente, produtores terrestres.

¹² Cf. The Group of 77 at the United Nations. General Information. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

¹³ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.5: United States of America: working paper on the economic effects of deep sea-bed exploitation. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v. 3. (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/la-wofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_l-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

Portanto, tendo em vista o formato das Conferências para contornar problemas relativos à geopolítica dos mares, a disputa pelos recursos marinhos, a liberdade de navegação e à complexidade crescente dos temas e questões, foi preciso persistir em anos de negociações e enfrentar questões diplomáticas, resolvidos com a formação de grupos maiores, com interesses afins.

GRUPOS DE INFLUÊNCIA FORMADOS POR INTERESSES ESTRATÉGICOS

De acordo com estudos de Nordquist (1985), nos bastidores da Conferência, os grupos formavam-se, estrategicamente, por afinidades, interesses políticos e econômicos. Havia o grupo Territorialista, que representava os países que defendiam os direitos dos Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, de ampliarem seu mar territorial além do limite de 12 milhas náuticas, até um máximo de 200 milhas. Participavam deste grupo 23 países: latino-americanos (6): Brasil, El Salvador, Equador, Panamá, Peru e Uruguai; africanos (16): Benin, Cabo Verde, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, República da Guiné, Líbia, Madagascar, Mauritània, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e, como observador, Angola; asiático (1): Iémem Democrático.

Os membros deste grupo pertenciam a Estados, cuja legislação nacional previa um mar territorial de mais de 12 milhas náuticas, e, por isso, desejavam manter os direitos adquiridos ao abrigo da nova Lei do Mar. Alguns desses países adaptaram a legislação nacional para tal fim. Um dos objetivos do grupo era o de garantir que a proposta das 200 milhas náuticas de zona econômica exclusiva fosse adaptada, tanto quanto possível, ao conceito territorialista. Isto significava determinar forte regulamentação para a ZEE, visando fortalecer poderes jurisdicionais e regulamentares para os Estados costeiros (KOH; JAYAKUMAR, 1985, p.76, tradução nossa).

Para Nordquist (1985) e Koh e Jayakumar (1985), o grupo dos Zonistas eram defensores do mar patrimonial, que corresponderia a uma

zona econômica exclusiva de até 200 milhas. Sua proposta originava-se dos textos que serviram de base para a Declaração de São Domingo (República Dominicana) e da Declaração de Adis Abeba (Etiópia). Os Zonistas eram procedentes de países africanos, latinos (Caribe, Argentina e Chile), asiáticos, europeus (Islândia, Noruega, Espanha), da Oceania (Austrália e Nova Zelândia) e norte-americanos (Canadá).

De acordo com Miles (1998), os problemas, oriundos da questão soberana entre as 12 milhas de mar territorial e 200 milhas de zona econômica exclusiva, eram frequentes nos debates que se sucederam durante a III Conferência. Assim, no interior dos próprios grupos, ocorriam subdivisões dentre os que pretendiam uma solução consensual das duas vertentes (territorialistas e zonistas). O grupo **Territorialista**, ao qual o Brasil pertencia, era defensor de uma área entre 12 e 200 milhas náuticas, que seria submetida à soberania territorial do Estado costeiro. Resumindo, seria parte do território do país. No entanto, o grupo dos **Zonistas** enfrentava divisões internas. Os **Zonistas Fortes** propunham características diferenciadas e propugnavam por direitos ilimitados em seu mar patrimonial. Os **Zonistas Fracos** defendiam uma área do alto-mar, onde o Estado costeiro exerceria limitados direitos econômicos. Iniciavam-se, assim, as discussões sobre o estabelecimento de uma zona econômica exclusiva, proposta pelos africanos.

Por iniciativa do México e em conformidade com Miles (1998), o Grupo dos **Territorialistas** uniu-se aos **Zonistas Fortes** na defesa de um mar patrimonial. Era o chamado Grupo dos Estados Costeiros, que reunia a maioria dos países que participavam da III Conferência. Deste grupo não participavam as potências marítimas, enquadradas no **Grupo dos Tradicionalistas**, nem os Estados costeiros, geograficamente desfavorecidos. O Grupo dos Estados Costeiros (Territorialistas + Zonistas Fortes) foi o principal responsável pela articulação do regime de zona econômica exclusiva, considerando-se os moldes atuais da Convenção.

O grupo reuniu-se regularmente durante as sessões e usualmente em plenário. O líder da delegação do México, embaixador Jorge Castañeda, era o presidente do Grupo. Havia um Comitê de Coordenação da ZEE formado por dez membros: Argentina, Austrália, Canadá, Fiji, Índia, Quênia, México, Noruega, Peru e Senegal. O líder da delegação peruana, embaixador Alfonso Arias-Schreiber, foi o porta-voz do Grupo

nas negociações com o Grupo dos Países sem Litoral e Geograficamente Desfavorecidos (KOH ; JAYAKUMAR, 1985, p.71, tradução nossa).

Miles (1998) refere que, no Grupo dos Estados Costeiros, havia delegações que eram mais ativas e influentes do que outras. No Grupo Africano, os Estados mais influentes eram Quênia, Madagascar e Senegal; da Ásia, as Ilhas Fiji, Índia e Paquistão; da América Latina, Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai, e do Grupo da Europa Ocidental e outros, Austrália, Canadá e Noruega. Se o **Grupo dos Estados Costeiros** era composto pela maioria dos países em desenvolvimento e por um número reduzido de países desenvolvidos, fenômeno pouco comum nas negociações multilaterais, o **Grupo de Estados Geograficamente Desfavorecidos e sem Litoral** 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 com o reconhecimento do direito de ampliação das jurisdições nacionais até as 200 milhas náuticas.

Este Grupo era composto por 55 Estados, 29 dos quais sem litoral e 26 geograficamente desfavorecidos. A Áustria presidia o grupo, com a participação do Burundi, Alemanha Oriental e Ocidental (atual República Federal da Alemanha), Bolívia, Zaire (atual República Democrática do Congo) e Cingapura. Inicialmente, esses países procuraram impedir qualquer reconhecimento de direitos exclusivos do Estado costeiro além das 12 milhas náuticas. Após algumas rodadas de negociações, passaram a apresentar seu apoio qualificado em troca de fórmulas que lhes garantissem livre acesso ao mar (Áustria, Burundi e Bolívia) e uma participação no aproveitamento dos recursos vivos da área das 200 milhas náuticas.

O denominador comum que fez desses Estados um grupo foi a constatação de que as propostas dos Estados costeiros geograficamente favorecidos, para a extensão dos limites da jurisdição nacional, quer para os recursos vivos e não-vivos, ou ambos, como a proposta zona econômica exclusiva, teria consequências negativas graves. Tais efeitos adversos não só reduziram, seriamente, os direitos desses

Estados, nos termos da legislação vigente, para a pesca, em determinadas áreas do atual alto-mar. A preocupação maior centrava-se no aumento das extensões de limites nacionais, quando seria diminuída a extensão dos recursos do fundo do mar disponíveis para a comunidade internacional, sob o conceito de patrimônio comum (KOH; JAYAKUMAR, 1985, p.73, tradução nossa).

Miles (1998) afirmava que outros grupos exerciam influência nas negociações que envolviam a soberania marítima dos Estados costeiros, mas com pequeno apoio político. Estes grupos correspondiam aos Estados Arquipelágicos, Estados Ribeirinhos de Estreitos Internacionais, Estados de Plataforma Ampla e Estados com Costas Opostas ou Adjacentes. Os Estados Arquipelágicos defendiam um regime especial para águas arquipelágicas, interessantes para países como a Indonésia, Filipinas, Ilhas Fiji, Ilhas Maurício e Cabo Verde. Conforme o autor, o interesse comum desses Estados era garantir que a Convenção reconhecesse o método especial de linhas de base reta arquipelágicas, que ligariam os pontos extremos das ilhas ultraperiféricas, de modo a criar um senso de unidade política. Então, o mar territorial seria medido ao largo de tais linhas de base. Os Estados Ribeirinhos de Estreitos Internacionais pleiteavam a aplicação do regime de passagem inocente nos estreitos com menos de 24 milhas de largura, grupo do qual faziam parte países como Chipre, Espanha, Marrocos, Iémem do Sul, Iémem do Norte, Indonésia, Grécia, Malásia, Omã e Filipinas.

Inicialmente, o interesse comum do grupo era o de garantir que a Convenção tivesse um regime único de passagem inocente pelo mar territorial e pelos estreitos que fazem parte do mar territorial. Posteriormente, quando especialistas na III Conferência fizeram distinção de passagem pelo mar territorial (passagem inocente) e passagem pelos estreitos (passagem em trânsito), o interesse comum tornou-se duplo. Primeiro, para se opor ao conceito de passagem em trânsito; segundo, para conseguir reformular o conceito de passagem em trânsito, visando acomodar

preocupações mais imediatas como, por exemplo, prevenir a poluição (KOH; JAYAKUMAR, 1985, p.77, tradução nossa).

Os Estados de Plataforma Ampla pretendiam o reconhecimento dos direitos soberanos do Estado costeiro sobre a plataforma, até o limite exterior da margem continental (apoiados pelo Brasil). Este grupo era composto pela Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Islândia, Índia, Irlanda, Madagascar, Nova Zelândia, Noruega, Sri Lanka, Reino Unido e Venezuela.

Miles (1998) esclarece que o grupo interessava-se em garantir que a Convenção permitisse o exercício sobre os direitos da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas. Especificamente, os países defendiam uma fórmula (Fórmula Irlandesa) para a definição do limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas. Eles também tinham um interesse comum ao se oporem à partilha de receitas para além das 200 milhas, não concordando com o sistema proposto na III Conferência, referente à criação de uma Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos para a gerência desses recursos. Os membros desse grupo eram muito ativos e, não raras vezes, o embaixador da Austrália, Keith Brennan, assumiu o papel de porta-voz. Particularmente, o grupo mostrou seu dinamismo no Comitê sobre questões jurisdicionais, em especial nas negociações relativas à plataforma continental estendida. Havia, também, um grupo intermediário que defendia direitos claros para uma zona econômica exclusiva e plataforma continental entre Estados com Costas Opostas ou Adjacentes. Mais complexo e decorrente de disputas de territórios vizinhos, dele participavam Grécia, Colômbia e Chile, apoiando um critério da equidistância, porém, de outro lado, Turquia, Venezuela e Argentina, apoiando um critério de equidade.

Segundo Koh e Jayakumar (1985), formou-se, em 1976, uma coalizão das superpotências marítimas, com a finalidade de trocar informações, coordenar posições e apresentar propostas conjuntas na Conferência. Esta coalizão, denominada **Grupo dos Cinco**, pretendia minimizar o poder do **Grupo dos Estados Costeiros** aos recursos naturais provenientes do fundo do mar. Como justificativa, alegavam que países em desenvolvimento não dispunham de tecnologias avançadas, nem incentivavam pesquisas científicas nessas áreas, o que impossibilitava

o progresso tecnológico e a utilização racional desses recursos. Faziam parte do Grupo dos Cinco: os Estados Unidos da América, a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Japão, Reino Unido e França. Este Grupo era considerado pelas grandes potências costeiras e demais países uma ameaça a um possível aumento jurisdicional dos espaços marítimos. O Grupo dos Estados Costeiros alegava que a união das superpotências marítimas era uma forma de coagir para apressar assuntos relativos à navegação internacional e à segurança nacional, em contraponto a razões econômicas e de proteção ao meio ambiente, vinculadas ao aumento dos espaços marítimos nacionais. Desta forma, explorando o conceito de zona econômica exclusiva e o aumento das jurisdições nacionais, através da plataforma continental estendida, as superpotências conseguiriam aliados fortes, como o Grupo dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos. Os componentes conceituais do que viria a ser a zona econômica exclusiva e o aumento para além das 200 milhas náuticas da plataforma continental geravam um conflito intenso, prejudicando grupos de interesses estratégicos, já consolidados no decorrer da Conferência. O Grupo dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos não aceitava o conceito de zona econômica exclusiva e, por esta razão, aliou-se ao Grupo dos Cinco, das superpotências marítimas, opondo-se à proposta do Grupo dos Estados Costeiros.

O empenho sobre os direitos de pesca colocou a supercoalizão (Grupo dos Estados Costeiros), que defendia uma zona econômica exclusiva, contra as superpotências marítimas (Grupo dos Cinco). Porém, Miles (1998) esclarece que a pesca era, apenas, um pretexto das superpotências para minimizar o impacto da “colonização” dos oceanos. O que convinha, especialmente aos Estados Unidos da América, era o interesse em segurança, navegação e recursos naturais do fundo do mar. Ainda em conformidade com o autor, a supercoalizão foi consistente e inflexível em suas exigências, o que incomodava os Estados Unidos da América. Isto porque, no decorrer das negociações, o Reino Unido apoiou o Grupo dos Estados Costeiros quanto à ampliação dos espaços marítimos, enfraquecendo o Grupo dos Cinco. Outro ponto a ser considerado, segundo o autor, era o fato de que Estados marítimos com tecnologia avançada, como a Austrália, Canadá, Noruega, Islândia, Nova Zelândia, Reino Unido e Irlanda, uniram-se a favor de uma zona econômica exclusiva, causando expressivo conflito no Grupo da Comunidade Econômica Europeia que, à época, tentava estabelecer uma política comum sobre pesca.

Diante desta situação, como destacam Koh e Jayakumar (1985), EUA, a ex-URSS, Japão e França propuseram que a zona econômica exclusiva dos Estados costeiros deveria ser um espaço jurisdicional, e não soberano de um determinado país. Japão, França e a, então, União Soviética foram os mais incisivos quanto a este argumento, considerando os EUA como um aliado incerto dentro da Conferência. A Administração dos EUA, tendo em vista proteger questões de segurança nacional e razões econômicas, opôs-se à tendência dominante do Grupo dos Estados Costeiros. Uma vez enfraquecida a coalizão das superpotências, os demais grupos, presentes na Conferência, apoiaram a proposta dos Estados costeiros, fator decisivo para a extinção do Grupo dos Cinco. Em tais circunstâncias, Japão e a ex-URSS não se conformaram com a “traição” dos EUA.

Miles (1998) afirma que a questão mais importante, envolvendo a negociação dos espaços marítimos, decorreu dos novos limites da plataforma continental e não da definição da zona econômica exclusiva. Quesito que se referia às regras a serem aplicadas na resolução de futuros conflitos entre Estados opostos e adjacentes. Os principais fatores envolvidos na questão da plataforma continental foram o interesse econômico (expansão da soberania do Estado costeiro sobre os recursos de hidrocarbonetos, portanto, a riqueza) versus o interesse de segurança nacional das superpotências. Diz o autor, que a expansão da soberania do Estado costeiro sobre os recursos de hidrocarbonetos, em tempos de declínio das fontes de abastecimento (década de 1970), implicaria em maiores providências quanto à segurança nacional. As duas superpotências, à época EUA e URSS, figuravam entre os Estados com amplas plataformas continentais, e era de extrema importância, para ambos, acompanharem o desenvolvimento tecnológico submarino entre si. A partir desta perspectiva, expandir a soberania do litoral significava reduzir a flexibilidade e capacidade de manobra desses Estados nos oceanos.

Koh e Jayakumar (1985) esclareceram que, durante a Conferência, alguns pequenos grupos de interesses proliferaram. Esta proliferação, por vezes, provocou divisões dentro de coalizões. Como exemplo, o surgimento do **Grupo da América Central**, como resultado da apreensão de um barco panamenho, com atum, pelo Equador. Outros, como o **Grupo Oceania**, composto por Austrália, Nova Zelândia, Fiji, Tonga, Samoa Ocidental e a Micronésia, representavam coligações decorrentes de recém-percebidos interesses comuns. Neste caso, os interesses giravam em torno

de regulação do Estado costeiro de grandes espécies migratórias (atum) dentro da zona econômica exclusiva e, em menor escala, de proteção igualitária de direitos do mar territorial para pequenas ilhas. O **Grupo Árabe** também optou pelos partidários de um mar territorial de 200 milhas. No início da Conferência, apenas, 9 (nove) membros constavam deste grupo, mas, ao final, a adesão aumentou, verificando-se a presença de 23 integrantes. Havia, também, o **Grupo dos 17**, um grupo do hemisfério norte, organizado para o controle da poluição, incluindo países como: EUA, ex-URSS, França, Japão, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental (atual República Federal da Alemanha), Bélgica, Holanda, Itália, Grécia, Polônia e Bulgária e o **Grupo de Solução de Controvérsias**, formado por iniciativa dos EUA.

O período 1974-1975 também foi crítico nas negociações sobre os estreitos e o mar territorial, ao ponto de gerar um novo grupo, o **Grupo dos Estados com Estreitos**, formado por: Chipre, Grécia, Indonésia, Malásia, Marrocos, Omã, Filipinas, e Iêmen Democrático. Este grupo formou-se, principalmente, pela adesão das Ilhas Fiji e do Reino Unido, porque havia ligações orgânicas entre a questão dos estreitos e a questão do regime arquipelágico. Tais países promoveram alterações significativas dentro do grupo. Neste aspecto, eles desejavam que houvesse uma distinção entre o regime de passagem inocente pelo mar territorial e o regime de passagem em trânsito pelos estreitos. O grupo descobriu que o regime de passagem em trânsito seria favorável aos interesses dos Estados marítimos avançados e tentou alterar as disposições para impor a autoridade do Estado sobre o estreito, principalmente quanto ao controle da poluição. Mas, a esta altura, os membros do grupo, que também eram membros do Grupo dos Estados Arquipelágicos, descobriram que o regime de passagem em trânsito poderia formar a base de um compromisso sobre a questão da passagem pelos estreitos em arquipélagos. O Grupo, então, dividiu-se, permanecendo inativo até o final da Conferência, quando, mais uma vez sem sucesso, procurou atingir os seus objetivos (KOH; JAYAKUMAR, 1985; MILES, 1976, 1998).

No Grupo dos Estados Costeiros ocorriam sérias divergências entre seus componentes, relacionadas ao limite exterior da plataforma continental, o que aumentava a probabilidade de chegarem a nenhum acerto. Este conflito gerou um subgrupo, os *Margineers*, que buscava assegurar o controle do Estado costeiro sobre a extensão da margem continental, mesmo quando esta se estendesse para além das 200 milhas.

A coalizão era composta por 13 membros (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Islândia, Índia, Irlanda, Madagascar, Nova Zelândia, Noruega, Sri Lanka, Reino Unido e Venezuela), que apoiaram a Fórmula Irlandesa, posteriormente base do artigo 76 da Convenção de 1982¹⁴.

Outro conflito interminável era liderado por países como Grécia e Turquia¹⁵, tendo por motivo a forma de delimitar a plataforma continental e a zona econômica exclusiva entre Estados opostos e adjacentes. Tal desacerto prosseguiu até o último dia da Conferência, forçando a criação de mais dois grupos: Grupo da Linha Mediana, com 24 membros, incluindo a Grécia, e o Grupo dos Princípios Equitativos, com 29 membros, incluindo a Turquia. Para tentar resolver o antagonismo, no Comitê dos Fundos Marinhos foi convocado um grupo de negociação, composto pelos presidentes dos grupos regionais. Surpreendentemente, tal procedimento não causou grandes divergências no Grupo da Europa Ocidental e outros, porém foi difícil para esse grupo heterogêneo concordar com as imposições da Grécia e Turquia, que desejavam a formação de novos subgrupos de discussão. Esta desavença, que parecia interminável, prevaleceu em quase toda a Conferência. O motivo do embate era a Grécia (membro do Grupo de Linha Mediana) e a Turquia (membro do Grupo de Princípios de Equidade), que estavam em lados opostos quanto à delimitação de fronteiras no Mar Egeu Oriental. Finalmente, após 1980, com o tema discutido em pequenas sessões, chegaram a um consenso, decidindo que questões relacionadas a fronteiras marítimas próximas deveriam ser resolvidas por meio de acordos bi ou multilaterais.

A última coalizão, criada na Conferência, resultou de uma iniciativa do Canadá, em 1982, tendo em vista intermediar um diálogo

¹⁴ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.1: Algeria, Argentina, Bangladesh, Burma, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guineá, Guyana, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, Líbia, República Árabe, Maurítania, Maurítius, México, Marrocos, Nigéria, Panamá, Peru, Filipinas, Senegal, Somália, Trinidad and Tobago, República Unida do Camerão, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia: revised draft article on the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA. 3., 1974. v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 21 maio 2012.

¹⁵ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L-34: Turkey: draft article on delimitation between adjacent and opposite States. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-34.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

entre os EUA com o G77¹⁶ para a resolução de conflitos existentes no Comitê dos Fundos Marinhos. O Canadá criou um grupo que passou a chamar-se **Grupo dos 11** ou “Amigos da Conferência”. Dele constavam: Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Suíça. Mais tarde, a Holanda juntou-se a eles, formando o **Grupo dos 12**. Os compromissos assumidos por esse grupo foram aceitos pelo G77 como base para as negociações, porém rejeitados pelos Estados Unidos da América.

GRUPOS DE INFLUÊNCIA A PARTIR DA REPRESENTAÇÃO GEOGRÁFICA

Os grupos regionais constituíram as unidades básicas para a representação, distribuição e atribuições da Conferência e, principalmente, da Comissão de Fundos Marinhos, onde eram discutidos os problemas relativos à plataforma continental estendida. Deles constavam os Grupos da América Latina, Africano, Árabe, Asiático, da Europa Oriental e da Europa Ocidental, dentre outros, sendo, todos, grupos de negociação. Havia um grupo maior, constituído por coalizões com interesses comuns, denominado Grupo dos 77 (G77). Este grupo representava a união dos latino-americanos, africanos, árabes, e alguns dissidentes do grupo asiático, formando uma sobreposição entre os grupos regionais na coalizão global. O G77 também era integrado pelo grupo dos países sem litoral e dos Estados geograficamente desfavorecidos, ou seja, por todos que não possuíam um litoral ou que tinham plataforma continental estreita ou encerrada.

É importante lembrar que os Estados e as delegações que os representam são, raramente, homogêneos. Politicamente são conselhos, e o grau de coesão interna, geralmente, é uma variável, em vez de uma constante. As posições dos países (o chamado interesse nacional) resultam de um compromisso

¹⁶ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.7: text on conditions of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_l-7.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2013.

entre as agências governamentais, cada uma com seu próprio conjunto de interesses e constituintes diferentes em seu domínio de influência. Em alguns casos, as posições dos países foram também determinadas por indivíduos ou por pequenos grupos. Em tese, no contexto da III Conferência, cada delegação precisou conciliar interesses nacionais conflitantes, relacionados aos diferentes usos do oceano (JOHNSTON, 1988, p.157, tradução nossa).

Deve-se considerar que em qualquer trabalho que envolva grupos, por vezes, haverá interesses conflitantes. Dificilmente um consenso será imediato, principalmente em questões tratadas numa Conferência internacional, que são variadas e complexas. Para algumas delegações, as coalizões ou grupos não se configuram como tarefa difícil, enquanto para outras, em especial àquelas de países detentores de moderna tecnologia marítima, pode ser um entrave. Consequentemente, quando no contexto de uma Conferência verifica-se uma multiplicidade de interesses, o processo político acontece em um conjunto, quase simultâneo, de acordos entre nações, grupos e delegações dos países. Isto aumenta a complexidade, o tempo para encontrar soluções, e a dificuldade de concretizar comprometerimentos aceitáveis.

A demora no processo de negociações da III Conferência evidenciava uma crescente frustração em muitos Estados costeiros, que ansiavam pela obtenção de resultados. Um número crescente de delegações alegava sobre a natureza insatisfatória dos acordos e reiterava os benefícios decorrentes de se agir unilateralmente. A incerteza aumentou, em 1975, quando os EUA, em particular, agiram unilateralmente e estenderam em 200 milhas náuticas a sua zona econômica exclusiva. Este ato unilateral, em meio a III Conferência, quase colocou em risco as negociações sobre um novo regime para os oceanos. Restou a dúvida de haver condições para se chegar a um acordo universal (JOHNSTON, 1988, p.158, tradução nossa).

De imediato, os grupos afins deram início a uma mobilização em torno da regionalização das coalizões. Começava a formação de grupos regionais, com propósitos e ideologias semelhantes, o que favorecia um processo político mais dinâmico, voltado para a geopolítica regional. Miles e Gamble (1977) atribuíam, historicamente, aos países da América Latina o pioneirismo em questões relativas ao aumento de espaços marítimos. Talvez por isso, na III Conferência o Grupo latino-americano foi coeso em suas reivindicações. Ao todo, este grupo era formado por 28 países do Caribe, tanto de origem hispânica como os pertencentes à *Commonwealth*. Os 20 países da América Latina constituíam um grupo relativamente coerente, com boa liderança e uma longa história de envolvimento nas negociações internacionais sobre o direito do mar. Os países do Caribe não se organizaram de forma semelhante e as diferenças individuais eram evidentes. Enquanto o grupo que se constituía não tinha uma liderança formal, havia um subgrupo, integrado pelo Peru, Brasil, Chile, Venezuela e México, que representava uma liderança estável e informal. Porém, após o golpe militar no Chile, em 1973, a influência chilena declinou dentro do grupo. É difícil avaliar em que medida a influência foi determinada pela realidade do país, a personalidade e competência de sua liderança, ou uma combinação desses fatores. Claramente, no entanto, algum peso atribuído às posições dos países resultou da iniciativa e da autoridade de indivíduos.

Para autores como Miles e Gamble (1977), Nordquist (1985) e Koh e Jayakumar (1985), a presença da *Commonwealth* e dos países hispânicos do Caribe, aparentemente, influenciaram e diminuíram a coerência do Grupo da América Latina como um todo, em uma série de questões cruciais, ocorrendo tensões entre os 20 países da composição original. Por exemplo, a Bolívia e o Paraguai, países sem litoral, mostravam-se cautelosos com as promessas feitas pelos Estados costeiros. Além disso, a Bolívia, que pretendia uma saída para o mar proporcionada pelo Chile, continuava a buscar uma reparação por injustiças sofridas durante a Guerra do Pacífico, em 1879¹⁷. Porém, representantes dos países situados na costa oeste da

¹⁷ A Guerra do Pacífico (1879-1883), conhecida, também, por Guerra do Salitre, foi um conflito que envolveu três países sul-americanos, Chile, Peru e Bolívia, e culminou com a perda da saída ao mar desse último país. A guerra foi provocada pela grande importância econômica adquirida pelos depósitos de salitre das regiões de Tarapacá (peruana), Antofagasta e Atacama (bolivianas). A Guerra do Pacífico confrontou o Chile às forças conjuntas da Bolívia e do Peru. Ao final da guerra, o Chile anexou ricas áreas em recursos naturais de ambos os países derrotados. A Guerra do Pacífico teve suas origens nas desavenças entre Chile e Bolívia sobre o controle de uma parte do deserto de Atacama, rica em recursos minerais. Este território controverso era explorado por empresas chilenas de capital britânico. O

América do Sul, principalmente Peru e Chile, presumiam a reivindicação boliviana como uma tentativa do Brasil em obter uma saída para o oceano Pacífico. Houve dificuldades no relacionamento entre Peru e Chile e entre Colômbia e Venezuela, onde reivindicações conflitantes de competência no mar territorial estavam envolvidas. Questões relativas à pesca, limites e extensão da plataforma continental geravam graves incidentes entre a Venezuela e Trinidad e Tobago. Problemas relacionados à plataforma continental também surgiram entre Venezuela e Guiana, Brasil e Uruguai, Uruguai e Argentina e Argentina e Chile.

No entanto, conforme Johnston (1976), diante da diversidade de interesses, o núcleo original dos países latinos não se mostrou disposto a quebrar sua hegemonia. No início do processo, três países do Caribe - Jamaica, Trinidad-Tobago e Barbados - deixaram claro o preço de sua adesão ao grupo: acesso aos recursos vivos nas zonas econômicas de outros Estados da região. Mesmo aqueles países que, originalmente, compunham o grupo dos 20, sem reivindicar um mar territorial de 200 milhas náuticas, procuraram encontrar alguma forma do Brasil e Peru (principais defensores de um mar territorial de 200 milhas) aceitarem o acesso à zona econômica exclusiva. Peru parecia ser dominante no grupo como um organizador, mas a divisão entre os cinco pretendentes aos mares territoriais (Brasil, Peru, Equador, Panamá e Uruguai), por um lado, e os de apoio aos mares territoriais limitados com longas zonas econômicas, em outro, atrasou e frustrou as tentativas de chegarem a um acordo na Comissão dos Fundos Marinhos.

Os africanos formavam o maior grupo regional na Conferência, com 47 países membros. Era um grupo diversificado, porém organizado e bem dirigido. Houve um bom entrosamento entre as posições africanas na Comissão dos Fundos Marinhos e os posicionamentos manifestos em nível ministerial e por chefes da Organização da Unidade Africana. Parecia que, com exceção de Gana e Nigéria, as variações de personalidades individuais representaram muito mais um exercício de influência, bem diferente do grupo da América Latina. Isto se justifica porque não havia uma história africana de preocupação governamental com questões relacionadas ao mar. O direito ao mar não era uma prioridade nacional na África. Em contrapartida, no grupo da América Latina os governos do Equador e Peru

aumento de taxas sobre a exploração mineral logo se transformou numa disputa comercial, crise diplomática e por fim, guerra (FOSTER; CLARK, 2003).

chegaram a romper relações diplomáticas por causa dessas questões¹⁸.

Koh e Jayakumar (1985) afirmaram que Gana e Nigéria, respectivamente, em razão das suas capacidades de pesca e exploração de hidrocarbonetos, mostraram-se muito atuantes em diversos aspectos, mas não se firmaram como líderes políticos. No entanto, dois países destacaram-se como líderes do Grupo Africano, Tanzânia e Quênia, com o apoio incondicional de países como Senegal, República dos Camarões, Egito e Tunísia. Para alguns desses Estados e para a delegação da Argélia, a gestão oceânica era importante, principalmente como meio de mobilização da região e do G77, em um possível confronto de interesses entre Norte/Sul. Consequentemente, a ideologia, por si só, parecia ser a variável mais forte no Grupo Africano do que entre os latino-americanos. Cabe esclarecer que, do grupo Africano, somente 13 países são costeiros. Logo, a tensão entre os países, com e sem litoral, da África, era maior e mais difícil do que nos demais continentes. Por isso, os africanos tiveram que administrar esta questão, com muito mais afinco do que os latino-americanos.

No Grupo Asiático havia 41 membros, de sete Estados desprovidos de litoral. Segundo Miles (1998), tal como o Africano, tratava-se de um grupo grande e diversificado, mas sem uma organização eficiente. Representantes de vários países asiáticos exerceram significativa influência na Conferência e no Comitê dos Fundos Marinhos, porém não eram os líderes do grupo. O Estado que mostrou maior liderança foi o Sri Lanka, ao ponto de seu representante presidir o Comitê dos Fundos Marinhos e, também, a Conferência (Amerasinghe). Thomas Koh tornou-se a personalidade mais importante da Conferência, ao substituir o presidente Amerasinghe após sua morte, em 1980. Koh foi incansável no seu empenho de obter um acordo global. Os outros Estados que exerceram influência sobre este grupo foram: Índia, Cingapura¹⁹, Indonésia, Filipinas e Fiji. China e Japão também compunham o Grupo Asiático, o que era visto como um grande problema. Considerando-se o Japão um dos países mais avançados do mundo em relação ao uso do oceano, observavam-se

¹⁸ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.7: text on conditions of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_l-7.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2013.

¹⁹ Cingapura o qual seu representante, Thomas Koh foi presidente da conferência após o falecimento de Amemesthergale, do Sri Lanka (MILES, 1998).

muitos interesses comuns entre o Japão e os demais membros do grupo. A China, detentora de grande influência global, pouco se envolveu com a Conferência. A delegação chinesa procurou, sempre que possível, manter a integridade ideológica e política da coligação do G 77.

O Grupo Árabe, composto de 21 membros (incluindo uma delegação de observadores da Organização para a Libertação da Palestina), não mostrou um desempenho convincente até o final da Conferência. Por vezes, manifestações quanto aos seus interesses eram diversificados e conflitantes. Como Koh e Jayakumar (1985) observaram, “o interesse comum do grupo Árabe era a oposição aos direitos da plataforma continental para além das 200 milhas”. No entanto, apoiaram, fortemente, o direito dos movimentos de libertação nacional para assinar e ratificar a Convenção. Latino-americanos, africanos, árabes e asiáticos compunham o Grupo dos 77, com um potencial de 118 países, 103 dos quais participaram da sessão de Caracas. Na super-coalizão houve uma diversidade considerável, devido às grandes diferenças individuais, localização geográfica e competência de seus membros. Mas, a coalizão buscou a comunhão de interesses “dos que não têm” contra “os que têm”. Portanto, não foi uma tensão endêmica dentro do grupo que acentuou a dificuldade de negociações. Para preservar a unidade, os integrantes mantiveram-se firmes em suas posições, uma vez que não poderiam negociar individualmente, com sucesso, as complexas Questões Jurisdicionais (Comitê II), como, por exemplo, questões relativas aos estreitos, zonas econômicas exclusivas e limites da plataforma continental. No Comitê I (Fundo do Mar), o confronto Norte/Sul evidenciou-se a partir de decisões políticas dos Estados pioneiros em tecnologias de exploração de minérios.

O Grupo da Europa Oriental era formado por 11 (onze) países liderados pela ex-URSS, fator que gerou divergências no grupo. A solução encontrada foi indicar a Romênia para formar uma dupla liderança com os soviéticos. A Checoslováquia (atual Eslováquia e República Tcheca) e Hungria eram Estados muito atuantes junto aos Comitês de negociações, fazendo com que seus posicionamentos políticos, junto ao Grupo, fossem compatíveis com os interesses do bloco comunista. A única surpresa, nesse grupo, foi a participação independente da Bulgária, claramente justificada pela personalidade, reputação e respeitabilidade do embaixador Alexander Yankov, chefe da delegação búlgara na Conferência. O Grupo da Europa Ocidental e outros grupos, assim denominados, não expressavam a sua localização geográfica, pois era composto de 27 países, com características

diversas, e importantes coalizões menores com interesses conflitantes. A falta de unidade dos nove países da Comunidade Econômica Europeia é um exemplo. Enquanto a Irlanda era uma grande interlocutora do Comitê I (Fundos Marinhos), o Reino Unido demonstrava interesses claros no Comitê II, onde eram tratadas as questões jurisdicionais, principalmente àquelas relacionadas à pesca. Desta forma, o Grupo não conseguia obter sucesso quanto a posições unânimes. Os cinco países nórdicos (Noruega, Suécia, Finlândia, Islândia e Dinamarca), historicamente, atuavam juntos e eram consistentes em seus posicionamentos políticos junto à Conferência. Porém, em dado momento, houve certa tensão entre a Noruega e a Dinamarca, porque esta última aderiu à Comunidade Econômica Europeia, sob a alegação de ser prejudicada pela zona econômica exclusiva norueguesa de 200 milhas. Canadá, Austrália e Nova Zelândia constituíram um subgrupo que, em se tratando de questões relativas ao mar, estava mais próximo do Grupo da Europa Ocidental (por isso a denominação Europa Ocidental e Outros). Os EUA ficaram isolados, mas tiveram que aderir a este grupo para ocupar cargos nos Comitês, com base no princípio da representação geográfica equitativa. Turquia e Grécia também eram membros do Grupo e, como sempre, enfrentaram-se nas questões relativas a ilhas, zona econômica e delimitação da plataforma continental, entre outras²⁰.

Miles (1998) acreditava que o Grupo dos Estados sem Litoral e Geograficamente Desfavorecidos, embora unidos por interesses estratégicos, também assim se mantiveram na distribuição de cargos junto aos Comitês, tendo em vista a representação geográfica equitativa. Neste Grupo, houve uma coalizão global de 55 membros, mobilizada pela Áustria (representante dos países sem litoral) e por Cingapura (representante dos países com plataforma continental estreita). No Comitê dos Fundos Marinhos (Comitê I) estiveram presentes, apenas, 16 delegações dele provenientes. É provável que a pequena participação dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos, neste Comitê, tenha ocorrido pela consciência dos seus representantes quanto às dificuldades que enfrentariam nas negociações com seus vizinhos, Estados costeiros, para terem acesso ao oceano e seus recursos. Porém, no decorrer das negociações, a participação ativa variou de 20 a 30 delegações. Em 1978, foi contabilizada a presença de 51 países e, no final da Conferência, este número aumentou para 55, o que bem demonstra o fortalecimento do

²⁰ Cf. KOH; JAYAKUMAR, 1985; NORDQUIST, 1985; MILES, 1998.

grupo em questões relacionadas ao fundo do mar.

Em termos de tentativas substanciais para romper impasses, os grupos mais importantes não foram os regionais, mas outros grupos de negociação, criados ad hoc, de vez em quando. Quatro desses grupos trabalharam, concomitantemente, no Comitê dos Fundos Marinhos: o **Grupo Evensen**, o Grupo dos Estados Costeiros, o Grupo dos Cinco e o Grupo dos Estados Arquipelágicos. Para Koh e Jayakumar (1985), inicialmente, mostrou-se mais atuante o Grupo Evensen (Comitê de Jurados), formado junto ao Comitê dos Fundos Marinhos, em uma tentativa de solucionar o impasse sobre as principais questões jurisdicionais. Para tanto, realizavam reuniões ou mini-conferências, incluindo todos os interesses da Comissão I (Fundo do Mar) e procurando chegar a um acordo sobre tais questões. Grande parte das resoluções, propostas por este grupo, moldaram o espaço e os meios de utilização dos recursos da zona econômica exclusiva e foram incorporadas ao texto final da Conferência.

Um grupo similar, porém com uma história mais longa, foi o Grupo dos Estados Costeiros (GEC), organizado pelo Canadá, que incluía 18 países. Em 1974, no início da III Conferência, membros do GEC propuseram diretrizes para o uso dos recursos provenientes da zona econômica exclusiva e regiões adjacentes. Ainda em 1974, ao final dos trabalhos sobre a ZEE, apenas nove países conseguiram chegar a acordos sobre o conjunto de negociações apresentados na Conferência²¹, sendo eles: Canadá, Índia, México, Noruega, Islândia, Chile, Indonésia, Ilhas Maurício e Nova Zelândia.

Os representantes do Canadá, Chile, Islândia, Índia, Indonésia, Ilhas Maurício, México, Nova Zelândia e Noruega realizaram uma série de consultas informais sobre questões relativas ao Direito do Mar. Eles apresentaram projetos alternativos a uma possível discussão na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A elaboração deste documento

²¹Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.4: organization of the second session the Conference and allocation of items: decision taken by the Conference at its 15th meeting on 21 June 1974. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 de jul. 2011.

de trabalho informal não implicou na retirada das propostas apresentadas, individualmente ou em conjunto, por alguns dos Estados acima mencionados, nem reflete, necessariamente, as posições finais (UNITED NATIONS, 1974).²²

Porém, as diretrizes básicas da zona econômica exclusiva deveriam ser aprovadas por unanimidade, por isso, a partir de 1978, na sessão de Caracas (Venezuela), o grupo uniu-se em negociações com os Estados sem litoral ou Geograficamente Desfavorecidos. Ao final da Conferência, havia 76 representações apoiando a proposta sobre a zona econômica exclusiva, uma proposição feita pelo Grupo dos Estados Costeiros (GEC).

Em um documento datado de 8 de agosto de 1974²³, os Estados Unidos da América, preocupados com a divisão dos espaços oceânicos e com a composição de grupos de interesse mais fortalecidos, apresentou um projeto denominado “Estados Unidos da América: projeto de artigos para o capítulo referente à zona econômica e a plataforma continental”. A introdução do documento já apresentava a ótica estadunidense quanto ao estabelecimento dos limites exteriores dos espaços marítimos e a utilização dos recursos naturais nele existentes. Em realidade, uma mescla de assuntos da Comissão I (Fundo do Mar) com a Comissão II (Questões Jurisdicionais).

1. O Estado costeiro exerce dentro e em toda a área exterior e adjacente ao seu mar territorial, conhecida como zona econômica, a competência e os direitos soberanos e exclusivos estabelecidos neste capítulo, com a finalidade de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, sejam eles renováveis ou não renováveis do leito do mar e subsolo e das águas sobejacentes.
2. O Estado costeiro exerce, na zona econômica,

²² Ibid.

²³ Cf. UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.47: United States of America: draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v.3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-47.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

os outros direitos e deveres previstos na presente Convenção, incluindo os relativos à proteção e preservação do meio marinho e a realização de pesquisas científicas.

3. O exercício desses direitos deve estar em conformidade com e sem prejuízo das disposições da presente Convenção e será sem prejuízo das disposições da parte III deste capítulo.

A parte III, a que se refere o documento proposto pelos Estados Unidos da América, relaciona-se à plataforma continental.

1. O Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.

2. A plataforma continental é o leito do mar e o subsolo das áreas submarinas adjacentes e para além do mar territorial, até o limite da zona econômica ou para além desse limite, ao longo do prolongamento submerso natural do território terrestre do Estado costeiro para o limite exterior de sua margem continental, tão precisamente definida e delimitada em conformidade com o artigo 23.²⁴

3. As disposições do presente artigo não prejudicam a questão da delimitação entre Estados adjacentes e opostos.

A preocupação norte-americana era quanto à redução de sua liberdade em mares e oceanos, pois os países em desenvolvimento mapeavam as áreas costeiras, delimitando e diminuindo a área internacional dos oceanos. O pioneirismo americano de exploração mineral em águas profundas, bem como a liberdade de navegação de seus navios pesqueiros e de guerra em alto mar, era alvo de protesto de diversos países presentes na Conferência, principalmente àqueles

²⁴ Artigo 23: As disposições são necessárias para localizar e definir o limite exato da margem continental, e para fornecer um limite preciso e permanente entre jurisdição do Estado costeiro e a área do leito do mar internacional. Cf. *Ibid.*

vinculados ao G77. Por tal motivo, a representação dos Estados Unidos da América aliou-se às potências marítimas da época: URSS, Japão, Reino Unido e França.

Cabe-nos destacar que, com o estabelecimento da Convenção, cada Estado teve liberdade para decidir soberanamente, aceitando ou não as obrigações jurídicas de um Tratado/Acordo Internacional. O texto final da Convenção atendeu aos interesses dos países latino-americanos, que já haviam ampliado suas jurisdições marítimas – inclusive o Brasil. Para o Estado brasileiro, a aprovação da Convenção pelo Congresso Nacional ocorreu em 9 de novembro de 1987. No entanto, o Governo decidiu aguardar a nova Constituição de 1988 para concluir o processo de ratificação. O presidente José Sarney assinou o documento em 28 de novembro de 1988, colocando o Brasil como o 37º Estado a aprovar o texto da Convenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer de nove anos foram debatidas questões sobre diferentes temas relativos ao uso racional dos espaços oceânicos por Estados costeiros e não costeiros. Neste período, representantes de mais de 160 Estados soberanos discutiram, negociaram direitos e obrigações nacionais, em um roteiro que conduziu à Convenção, origem de um documento sem precedentes na história da diplomacia multilateral, com ápice em 1982, quando foi sancionada uma Constituição para os Oceanos - a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

As providências para uma nova ordem dos oceanos, como observado durante o estudo, aumentavam gradativamente entre os Estados em desenvolvimento, principalmente em meados da década de 1960. Porém, os Estados desenvolvidos, relutantes pelas perspectivas de mudanças, continuavam sendo os principais beneficiários da velha ordem dos oceanos. O desafio, no Sistema Internacional, era enfrentar a acomodação tradicional e característica das grandes potências marítimas, promovendo uma nova ordem global mais justa para o uso racional dos oceanos.

A Declaração de Santiago, em 1952 (Tratado Tripartite entre Chile, Equador e Peru), constituiu-se em um grande motivo para a multiplicação de atos unilaterais em Estados costeiros da América Latina e da África. Assim, conforme Putnam (1988), a pressão internacional foi um fator essencial para mudanças políticas.

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

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

Para Waltz (2010), precisa-se entender como os Estados percebem e respondem à necessidade de regulação e, portanto, de cooperação entre eles. Desta forma, o que se compreende por gestão do espaço oceânico é a existência de um regime de normas, regras e instituições, que governam um surpreendente número de questões na política mundial. Keohane e Nye (2000) observam que governança não é, apenas, um sistema de Estados unitários, interagindo uns com os outros por meio da diplomacia, do direito internacional público e de organizações internacionais. Então, a busca por novos espaços oceânicos envolve muito mais do que, somente, interações entre instituições. O próprio planejamento do espaço oceânico consome-se por meio de uma gama de projetos públicos e privados, acoplados entre si. E, para um Estado costeiro obter a ampliação de seus limites submersos depende de um alto grau de investimento em tecnologia específica, mão de obra altamente especializada e de respaldo político no sistema internacional.

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

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

Sob esta perspectiva, as coalizões estratégicas para a diplomacia marítima permite-nos visualizar soluções mais eficazes para possíveis conflitos externos que venham a surgir. Tais conflitos podem ter origem em questões territoriais, marinhas, político-sociais ou culturais, dentre outras. Enfim, após nove anos de negociações, os países participantes chegaram a um acordo, denominado “Nova Constituição sobre os Oceanos”. Em meio a várias proposições, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar legitimou a zona econômica exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas, sob jurisdição nacional dos países costeiros, estabeleceu as 12 milhas náuticas como largura máxima do mar territorial e elaborou medidas para a proteção da liberdade de navegação. A Convenção, num total de 320 artigos, abordou todos os temas relacionados aos mares e oceanos e instituiu as normas internacionais para a governança oceânica, que passaram a vigorar a partir de então.

STRATEGIC COALITIONS FOR MARITIME DIPLOMACY BRIEF CONSIDERATIONS

ABSTRACT

In order to understand the political-diplomatic process that has taken place during the nine years of negotiation that resulted in the United Nations Convention on the Law of the Sea, it is necessary to understand the interest groups that have formed over the years. States, which are components of the Convention, differed so in their capacity for use of the sea as in technical-scientific knowledge. Such differences are of particularly importance to explain the political positions and the results of negotiations for ocean space planning. Besides, the process and results were significantly affected by the Conference's diplomatic action in global models. This dynamic has turned to the need to build and maintain winning coalitions based on the decision-making method. It's necessary to understand whether maritime issues are influenced by the foreign policy of pioneer countries in maritime technology. Thus, this study aims at a brief understanding of the diplomatic and structural process, that is, how the States aligned themselves with the complex issues that arose during the negotiations. In a second phase, it will be observed how these influence groups worked, formed by strategic interests of each State. And, then, will be studied how the influence groups acted during the conference, from the perspective of geographical representation for the ocean space planning. In this regard, it has been observed that it is necessary to understand the positioning of countries in accordance to their degree of influence in the diplomatic process in the Convention, to ensure the hegemony of use and exploitation of natural resources from the ocean.

Keywords: Diplomacy; Ocean Geopolitics; International Ocean Policy.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A Plataforma Continental Brasileira*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

CASTRO, Luiz Augusto Araújo de. *O Brasil e o Novo Direito do Mar. Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

CASTRO, Raymundo Nonnato Loyola de. Aspectos Fundamentais da Doutrina Brasileira sobre Plataforma Continental. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, v.12, n.47/48, set./dez. 1969.

FOSTER, John B.; CLARK, Brett. *Ecological Imperialism: the Curse of Capitalism*. London, UK: Merlin Press, 2003.

JOHNSTON, Douglas M. *Marine Policy and the Coastal Community: the impact of the Law of the Sea*. London, UK: Croom Helm Ltd., 1976.

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

KEOHANE, Robert O. International Institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, 32, p.379-396, 1988. Disponível em: <<http://jstor.org>>. Acesso em: 27 set. 2013.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. Introduction. In: NYE, Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

KOH, Tommy T.B.; JAYAKUMAR, Shanmugam. Negotiating Process of UNCLOS III. In: NORDQUIST, Myron H. (Ed.). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary*. Center for Oceans Law and Policy. University of Virginia. Virginia, USA: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ed. São Paulo: Atlas 2003.

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

MILES Edward. The Dynamics of Global Ocean. In: JOHNSTON, Douglas M. Marine Policy and the Coastal Community: the impact of the Law of the Sea. London, UK: Croom Helm Ltd., 1976.

MILES, Edward L. Global Ocean Politics: the decision process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea 1973-1982. London, UK: Croom Helm Ltd, 1998.

MILES, Edward L.; GAMBLE, John King. Law of the Sea Conference Outcomes and Problems of Implementation: proceedings. 1977.

MOORE, John Norton. Introduction. In: NORDQUIST, Myron H. United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary. Center for Oceans Law and Policy. University of Virginia, Virginia, USA: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. v. 1.

NORDQUIST, Myron H. (Ed.). United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary. Center for Oceans Law and Policy. University of Virginia. Virginia, USA: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. International Organization, v. 42, n. 3, 1988.

THE GROUP of 77 AT THE UNITED NATIONS. General Information. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 30 jan. 2013

UNITED NATIONS. United nations convention on the law of the sea. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.47: United States of America: draft articles for a chapter on the economic zone and the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974. v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-47.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.4: Canada, Chile, Iceland, India, Indonesia, Mauritius, Mexico, New Zealand and Norway: working paper. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <<http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawof>

thesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/33: Declaration of the Organization of African Unity on the issues of the Law of the Sea. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-4.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/L.5: Documentation of the Conference: note by the Secretary-General. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_1-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.1: Algeria, Argentina, Bangladesh, Burma, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Haiti, India, Indonesia, Iran, Jamaica, Kenya, Libyan Arab Republic, Mauritania, Mauritius, Mexico, Morocco, Nigeria, Panama, Peru, Philippines, Senegal, Somalia, Trinidad and Tobago, United Republic of Cameroon, Uruguay, Venezuela and Yugoslavia: revised draft article on the continental shelf. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_1-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.5: United States of America: working paper on the economic effects of deep sea-bed exploitation. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_1-5.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.2/L-34: Turkey: draft article on delineation between adjacent and opposite States. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_1-34.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/C.1/L.7: text on conditions

of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-1_1-7.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

UNITED NATIONS. Document A/CONF.62/29: Organization of the second session of the Conference and allocation of items: decisions taken by the Conference at its 15th meeting on 21 June 1974. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., 1974, v. 3 (Documents of the Conference, First and Second Sessions). Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_29.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

VAN PAY, Brian. Why Does Defining the U.S. Extended Continental Shelf Matter? Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs. 2008. Disponível em: <http://state.gov/index.php/entries/defining_extended_continental_shelf/>. Acesso em: 23 jul. 2012.

WALKER, George K. (Ed.). Definitions for the Law of the Sea: terms not defined by the 1982 Convention. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

WALTZ, Kenneth Neal. Theory of International Politics. Land Grove, IL, USA: Waveland Press, 2000.

Recebido em: 05/06/2017

Aceito em: 22/08/2017

