

A “GUERRA DOS TURBOTS” E A GARANTIA DAS MEDIDAS DE CONSERVAÇÃO E GESTÃO DAS PESCAS NO ALTO-MAR

Charles Pacheco Piñon¹

RESUMO

A garantia das medidas de conservação e gestão das pescas no alto-mar está sujeita às prerrogativas jurisdicionais do Estado de bandeira. Entretanto, a falta de condições de fiscalização, ou de vontade para fazê-lo, ameaça a segurança marítima, a biodiversidade e a economia dos Estados costeiros. O Acordo das Nações Unidas concernente à pesca e conservação das espécies transzonais e aquelas altamente migratórias (UNFSA) traz inovação ao flexibilizar as prerrogativas do Estado de bandeira, permitindo que Estados interessados atuem contra embarcações suspeitas, vinculadas a outros Estados parte do Acordo. A Guerra dos Turbots, incidente ocorrido entre o Canadá e a Espanha, no mesmo ano em que se discutiam os termos do UNFSA, exerceu importante influência na elaboração desse tratado ao apontar a necessidade de instrumentos que viabilizem a atuação dos Estados interessados na garantia das medidas de conservação e gestão das pescas no alto-mar. O objetivo do presente trabalho é demonstrar a necessidade da previsão de mecanismos legais internacionais que permitam a fiscalização, por parte dos Estados interessados, das medidas de conservação e gestão das pescas em vigor em áreas do alto-mar. Dessa forma, o estudo conclui que os mecanismos de garantia da eficácia das normas no alto-mar previstos pelo UNFSA são uma evolução do monopólio jurisdicional do Estado de bandeira e visam atender ao interesse coletivo de conservação.

Palavras-chave: Pesca INN. Liberdade de Pesca. Guerra dos Turbots

1 Doutor e mestre em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) e pesquisador junto ao Observatório de Segurança Marítima e ao Laboratório de Simulações e Cenários (LSC), ambos da EGN. E-mail: pinon@marinha.mil.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4231-1371>

INTRODUÇÃO

A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (Pesca INN) em alto-mar constitui uma ameaça multifacetada à segurança marítima, à biodiversidade e ao bem-estar socioeconômico das comunidades costeiras, especialmente as de países em desenvolvimento. O enfrentamento desse ilícito nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados é um desafio complexo, dada a tradicional primazia da jurisdição do Estado de registro (bandeira) em alto-mar. O Acordo das Nações Unidas para a Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, relativo à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migratórios (UNFSA) se apresenta como uma inovação no que diz respeito à abordagem de navios suspeitos da prática de Pesca INN no alto-mar, uma vez que flexibiliza o entendimento sobre as prerrogativas do Estado de bandeira nesse espaço marítimo, na tentativa de mitigar a principal limitação para a atuação dos Estados costeiros na fiscalização da atividade pesqueira em alto-mar: a prevalência da jurisdição do Estado de registro para a fiscalização da atividade das embarcações sob sua bandeira, conforme estabelecido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982.

Para superar esse obstáculo, o UNFSA aporta uma inovação fundamental, que flexibiliza o princípio da jurisdição exclusiva do Estado de registro no seu Artigo 21, o qual permite que um Estado costeiro, membro de uma Organizações Regionais de Ordenamento das Pescas (OROP), atue em alto-mar contra um navio de outro Estado parte do UNFSA, dentro da área de jurisdição dessa mesma OROP. Ressalta-se que o dispositivo não exige que o Estado do navio inspecionado seja membro da OROP em questão, bastando ser signatário do UNFSA. A “Guerra dos Turbots”, entre Canadá e Espanha, é um caso paradigmático que ilustrou a necessidade da existência de mecanismos de fiscalização, conforme o disposto no Artigo 21 do UNFSA. Assim, ao determinar que suas autoridades navais conduzissem operações de fiscalização das pescas na área marítima adjacente à sua ZEE, sob a jurisdição da Organização de Pescas do Atlântico Noroeste (NAFO), o Canadá, executando uma ação pioneira e controversa, provocou a apreensão do pesqueiro espanhol “Estai” em um evento que ressaltou a constante tensão entre a liberdade de pesca em alto-

mar e a imperativa necessidade de conservação dos recursos pesqueiros para a segurança alimentar e econômica das comunidades costeiras.

O objetivo deste trabalho é demonstrar a necessidade da previsão de mecanismos legais internacionais que permitam a fiscalização, por parte dos Estados costeiros, das medidas de conservação e gestão das pescas em vigor nas áreas do alto-mar adjacentes às suas respectivas jurisdições. Para a consecução desse objetivo, neste estudo analisa-se a “Guerra dos Turbots”, incidente ocorrido entre o Canadá e a Espanha, no mesmo ano em que se discutiam os termos do UNFSA. Dessa forma, em um primeiro momento, será discutida a abrangência do princípio da liberdade de pesca no alto-mar. A seguir, destaca-se a necessidade de cooperação internacional para a garantia do aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos no alto-mar. Em seguida, um estudo de caso a respeito da Guerra dos Turbots e suas implicações para a gestão e conservação dos recursos pesqueiros no alto-mar. Dessa forma, conclui-se que o enfrentamento da Pesca INN em alto-mar exige uma combinação indissociável de instrumentos normativos internacionais com a capacidade material, financeira, humana e técnica dos Estados costeiros, tendo as OROPs como instituições indispensáveis na conciliação da vontade política do Estado de bandeira, com a ação coercitiva do Estado costeiro na garantia da sustentabilidade dos recursos pesqueiros, nas áreas adjacentes às ZEEs.

A LIBERDADE DE PESCA, A BOA-FÉ E O ABUSO DE DIREITO

O Estado de bandeira é a autoridade competente para regular e supervisionar a atividade pesqueira dos navios registrados sob sua jurisdição, quando em alto-mar, garantindo a aderência às normas nacionais e internacionais (Poling e Cronin, 2017)². Contudo, muitos países falham em exercer essa responsabilidade integralmente, seja por falta de capacidade ou de empenho. Essa falha de controle, associada aos incentivos financeiros provenientes do registro de embarcações, fomenta o fenômeno das “bandeiras de conveniência”. Esse fenômeno se caracteriza pela competição entre Estados para atrair o maior número de navios, oferecendo regulamentação e fiscalização menos rigorosas em troca de

1. O Art. 94 da CNUDM, em seu parágrafo 1º, prevê que “todo Estado deve exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controle em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvoem a sua bandeira”.

benefícios financeiros³. Tal prática permite que operações pesqueiras sejam conduzidas com controle mínimo e ausência de sanções (Rosello, 2021). A permissividade dessas bandeiras, aliada à deficiência de fiscalização, é explorada por navios pesqueiros para a prática da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (INN), sabendo que não enfrentarão intervenção por parte do Estado de bandeira.

No que se refere à exploração dos recursos marinhos em alto-mar, prevalece na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) o entendimento predominante à época de sua elaboração, segundo o qual a liberdade era a regra e a intervenção nas atividades de um navio era restrita ao seu Estado de bandeira (Mello, 2001). Dessa forma, o Art. 87 da Convenção declara que o “alto-mar é aberto a todos os Estados”, inclusive no que diz respeito à liberdade de pesca (ONU, 1982, Art. 87). Essa “liberdade do alto-mar” é reafirmada e estendida aos nacionais dos Estados membros no seu Art. 116, com a ressalva de que o direito de pesca em alto-mar deve ser exercido em conformidade com tratados internacionais e sem prejudicar os direitos e prerrogativas dos Estados costeiros.

A liberdade de pesca, segundo Mello (2001), deve ser interpretada à luz do Art. 300 da CNUDM, que obriga os Estados-parte a cumprir de boa-fé as obrigações assumidas pela Convenção. O princípio da boa-fé é considerado universal no direito, assegurando a veracidade e a lealdade por trás de atos jurídicos, e conferindo à Convenção um arcabouço moral indispensável (Mello, 2001). O Art. 300 também estabelece que os Estados devem exercer “direitos, jurisdições e liberdades” sem causar prejuízo a outros Estados ou incorrer em abuso de direito, evitando assim o cometimento de um ilícito internacional (Mello, 2001).

Embora os princípios da boa-fé e do abuso de direito tenham limitada aplicação em tribunais internacionais (Mello, 2001), a CNUDM

3. A Federação Internacional dos Trabalhadores no Transporte (International Transport Workers' Federation - ITF) relaciona os seguintes registros como sendo bandeiras de conveniência: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bermudas, Bolívia, Camboja, Camarões, Ilhas Cayman, Ilhas das Comores, Ilhas Cook, Curaçao, Chipre, Guiné Equatorial, Ilhas Faroe, Registro Internacional de Navios Francês (French International Ship Registry - FIS), Registro Internacional de Navios Alemão (German International Ship Registry - GIS), Geórgia, Gibraltar, Honduras, Jamaica, Líbano, Libéria, Malta, Ilha da Madeira, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, Moldávia, Mongólia, Mianmar, Coreia do Norte, Palau, Panamá, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent, Sri Lanka, Tanzânia (Zanzibar), Togo, Tonga, Vanuatu. Ver ITF Disponível em: (<https://www.itfseafarers.org/en/focs/current-registries-listed-as-focs>). Acesso em: 23 jul. 2022.

responsabiliza o Estado infrator quando da sua não observância. Assim, o Art. 235 da Convenção impõe aos Estados a obrigação de cumprir seus compromissos internacionais relativos à preservação do ambiente marinho (ONU, 1982), incluindo-se a preservação das espécies de pescado que sejam objeto de sobrepesca⁴. Esse dispositivo também se aplica à gestão de recursos pesqueiros naquilo que diz respeito à obrigação de reparar danos causados a terceiros, uma vez que reforça a necessidade de observância da boa-fé e da não ocorrência do abuso de direito na governança da pesca em alto-mar (Rolim, 2014).

Essa tendência contemporânea do direito, combinada com uma abordagem sistêmica e integradora da gestão pesqueira, tem transformado a interpretação da CNUDM. A visão *laissez-faire* da liberdade absoluta em alto-mar tem sido substituída por uma abordagem que enfatiza a devida diligência (*due diligence*) em relação aos direitos de outros Estados, especialmente aqueles em desenvolvimento, e à conservação do bioma marinho para o benefício comum (Ventura, 2015).

Para a correta gestão do aproveitamento dos recursos pesqueiros e dos recursos naturais vivos de um modo geral, é necessário que se estabeleça um quadro jurídico capaz de solucionar os desafios da conservação e da exploração desses recursos vivos nos espaços marítimos, principalmente no que diz respeito à atribuição da jurisdição necessária para o exercício de ações de fiscalização e repressão de atividades pesqueiras predatórias nas áreas além da jurisdição dos Estados costeiros, quando o Estado de bandeira não quiser ou não puder fazê-lo. Nesse contexto, isso demanda a superação do modelo que divide os oceanos em diferentes espaços jurisdicionais, em favor de um novo modelo de governança que reconheça a interdependência e fluidez dos espaços marítimos, interligando seus ecossistemas em uma rede contínua de vida (Ventura, 2015).

A COOPERAÇÃO NO APROVEITAMENTO DOS RECURSOS NATURAIS VIVOS

A necessidade de cooperação entre os Estados para a conservação e gestão dos recursos naturais marinhos vivos é reiteradamente apresentada em vários dos dispositivos da CNUDM e em outros instrumentos correlatos. Assim, a CNUDM estabelece que “todos os Estados têm o

3. A sobrepesca ocorre quando uma determinada espécie de pescado é capturada em quantidades superiores à capacidade de regeneração do cardume, colocando-a em risco de extinção.

dever” de cooperar com outras nações na adoção de medidas para a “conservação dos recursos naturais vivos no alto-mar” (ONU, 1982, Art. 117). Essa cooperação pode ser direta ou mediada por uma Organização Regional de Ordenamento das Pescas (OROP), aplicável quando os nacionais dos Estados parte “explotarem recursos naturais idênticos, ou recursos naturais diferentes em uma mesma área” (ONU, 1982, Art. 118).

Nesse contexto, um Estado que busca a captura de espécies transzonais⁵ em alto-mar deve firmar um acordo com o Estado costeiro afetado para a gestão e o aproveitamento dos cardumes das espécies alvo (ONU, 1982, Art. 63). Tal procedimento também se aplica quando a pesca em uma área do alto-mar pode impactar as medidas de conservação e a gestão de cardumes de espécies altamente migratórias⁶, influenciando os interesses de outros Estados (ONU, 1982, Art. 64). Segundo Bergin (2000), esses dois dispositivos demonstram o reconhecimento de que as espécies transzonais e aquelas altamente migratórias exigem uma abordagem ampla e integrada para sua gestão, uma vez que, ao sofrerem sobrepesca por parte de determinado Estado (costeiro ou de bandeira), acabam, pelas características dessas espécies, impactando os direitos e as prerrogativas de outros Estados Parte.

De acordo com Miller, Slicer e Sabourenkov (2014), a ênfase da CNUDM na cooperação entre os Estados pesqueiros e os Estados costeiros visa a assegurar que os direitos destes últimos não sejam negligenciados, especialmente no que se refere à prerrogativa da regulação da exploração dos recursos naturais vivos em sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE), conforme estipulado no Art. 62 da Convenção, que orienta o Estado costeiro a “promover a otimização da utilização dos recursos naturais vivos em sua zona econômica exclusiva”. O objetivo é obter o reconhecimento global das medidas de conservação adotadas pelo Estado costeiro, garantindo sua efetividade por meio de ações em alto-mar que sejam consistentes com as medidas conservacionistas aplicadas na ZEE (Miller, Slicer & Sabourenkov, 2014).

Segundo Ventura (2015), os desafios na gestão das pescas, em

5. Espécies transzonais são aquelas que “ocorrem tanto dentro da zona econômica exclusiva de um país quanto na área do alto-mar adjacente”. Ver FAO. The 1995 United Nations Fish Stocks Agreement. 1995b. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/Background%20paper%20on%20UNFSA.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

6 São consideradas espécies altamente migratórias aquelas que “viajam regularmente por longas distâncias, passando tanto pelo alto-mar quanto pelas áreas sob jurisdição dos Estados”. Idem.

particular a repressão à Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (INN), “requerem respostas integradas e holísticas”. Para isso, as medidas de gestão e conservação devem superar as limitações de um modelo de governança que segmenta os oceanos por jurisdições e competências, o que dificulta a implementação de ações para espécies transzonais ou altamente migratórias.

A CNUDM reflete o conflito de interesses que permeou sua concepção. Embora promova a conservação de recursos vivos em alto-mar e incentive a cooperação estatal para esse fim (ONU, 1982, Arts. 118, 119, 193 e 197), a Convenção também considera o alto-mar uma fonte de riqueza para o bem-estar econômico e social global, sobretudo para os países em desenvolvimento. O Art. 119, por exemplo, determina que os Estados devem “adotar medidas baseadas nas melhores evidências científicas disponíveis” para definir as quotas máximas de captura, levando em conta “os fatores econômicos e ambientais, incluindo as necessidades especiais dos Estados em desenvolvimento”.

A ênfase da CNUDM no bem-estar econômico e social é um reflexo daquilo que ficou conhecido como a Nova Ordem Econômica Internacional⁷, a qual influenciou os debates da Convenção e se materializou no seu Art. 193 (Rolim, 2014). Esse artigo declara que “os Estados têm o direito soberano de explorar seus recursos naturais de acordo com suas políticas ambientais e de acordo com seu dever de proteger e preservar o meio ambiente marinho”. Trata-se do reconhecimento do Princípio da Soberania sobre os Recursos Naturais⁸, o qual, apesar de possuir uma origem de cunho territorialista, foi estendido ao alto-mar com uma perspectiva desenvolvimentista, visando à salvaguarda dos direitos econômicos dos países em desenvolvimento e que, àquela altura, buscavam garantir a independência política recém conquistada, por meio da promoção de uma independência econômica.

Nesse mesmo sentido, Mello (2001) argumenta que a liberdade de pesca contribuiu para o aspecto econômico da liberdade dos mares,

7. A Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 3.201, de 1º de maio de 1974, estabeleceu uma Nova Ordem Econômica Internacional, segundo a qual, a sociedade internacional deveria corrigir as disparidades entre Estados, reduzindo as desigualdades econômicas e sociais existentes entre eles. Para tal, pautava-se no respeito à autodeterminação dos povos, à soberania sobre a exploração dos recursos naturais existentes em seus territórios e à liberdade de escolha do modelo econômico a ser adotado pelos países em desenvolvimento.

8. A Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 3.016, de 18 de dezembro de 1972, reafirma, em seu parágrafo 1º, o direito dos Estados à soberania permanente sobre os recursos naturais existentes em seus territórios, estendendo esse direito às “águas costeiras”, no parágrafo 3º.

garantindo o direito de pesca aos Estados em desenvolvimento para além do mar territorial. Como uma evolução desse entendimento, Beirão (2015) aponta para uma leitura do Direito do Mar, no sentido de dar-lhe uma nova interpretação, limitadora das liberdades do alto-mar, segundo a qual existiria um novo “imperativo soberano”, um fator que limita o poder estatal em favor da preservação ambiental, materializados pela adoção dos princípios da boa-fé e da abstenção ao abuso de direito. As discussões para a elaboração da CNUDM teriam buscado, portanto, conciliar as prerrogativas estatais com a necessidade de conservação dos recursos naturais.

Conhecida como a norma fundamental do Direito do Mar, a CNUDM forneceu a base legal para os direitos e obrigações dos Estados em seus espaços marítimos (Palma-Robles, 2016). Contudo, as décadas seguintes à sua assinatura viram a intensificação da regulamentação de seus princípios, com o surgimento de tratados, códigos de conduta e guias de procedimentos. Esses instrumentos buscam operacionalizar a Convenção e superar as distorções do modelo de governança *ratione loci* (pautado na divisão do mar por diferentes jurisdições), em favor de uma abordagem *ratione materiae*, mais integradora e focada na gestão ecossistêmica dos recursos vivos.

Com o objetivo de estabelecer um modelo de governança para a exploração pesqueira em alto-mar, foi criado o Acordo para a Implementação dos Dispositivos da CNUDM Relacionados à Conservação e à Gestão dos Cardumes Transzonais e das Espécies Altamente Migratórias de 1995 (United Nations Fish Stock Agreement - UNFSA), também conhecido como o Acordo de Nova Iorque de 1995. O UNFSA é um instrumento internacional vinculante que consolidou as melhores práticas na gestão de recursos pesqueiros, principalmente em áreas além da jurisdição nacional. O acordo busca envolver Estados de registro, Estados costeiros e Estados do porto em uma divisão de tarefas que, quando aplicadas, são capazes de promover a gestão e o aproveitamento sustentável da pesca em todos os espaços marítimos.

Para garantir a efetividade das medidas de gestão e conservação das espécies de pescado transzonais e daquelas altamente migratórias, o UNFSA reitera a autoridade dos Estados de registro, incentivando-os a assegurar a adesão a essas medidas por meio da cooperação com as OROP (ONU, 1995, Art. 19, § 1º). As OROP são acordos internacionais que, em nível regional, implementam o monitoramento, o controle e a vigilância

da atividade pesqueira, inclusive em alto-mar, e constituem a base de legitimidade e jurisdição para a atuação de Estados costeiros em áreas além de suas ZEE.

Orrego Vicuña (2003) observa que o UNFSA expande os instrumentos de repressão em alto-mar ao permitir que o Estado costeiro aborde e inspecione embarcações sob a bandeira de outro Estado parte, sob suspeita de terem praticado Pesca INN no interior da área jurisdicional de alguma OROP. Desse modo, se uma embarcação for flagrada violando medidas de gestão ou conservação das pescas em alto-mar, os Estados membros de uma OROP, em cuja jurisdição o ilícito tenha ocorrido, têm a prerrogativa de deter o navio até que o Estado de registro adote as medidas para a apuração e punição do navio infrator, se for o caso (ONU, 1995, Art. 20, § 7º). O Art. 21, § 1º, do UNFSA estabelece ainda que um inspetor credenciado de um Estado membro de uma OROP pode abordar um navio de outro Estado, desde que ele seja parte do UNFSA, para inspecioná-lo e verificar sua conformidade com as medidas de gestão impostas no âmbito da OROP. Destaca-se aqui que a inspeção pode ocorrer mesmo que a embarcação não esteja registrada em um Estado membro da OROP, desde que esse Estado de registro seja signatário do UNFSA.

Para a abordagem e inspeção de navios, o Art. 21, § 4º, do UNFSA exige que os Estados de registro informem aos Estados interessados ou à OROP quais embarcações estão autorizadas a pescar na área e divulguem o modelo de credenciamento de seus inspetores, além de exibir sinais claros de identificação em seus navios de inspeção. Em respeito à jurisdição do Estado de registro em alto-mar, se a inspeção revelar indícios de Pesca INN, o Estado inspetor deve preservar as evidências e notificar imediatamente o Estado de bandeira (ONU, 1995, Art. 21, § 5º). Após a notificação, o Estado de registro pode investigar a ocorrência e aplicar sanções ou autorizar a investigação pelo Estado inspetor (ONU, 1995, Art. 21, § 6º).

Caso o Estado de bandeira autorize a investigação, o Estado inspetor deverá, ao final do procedimento, comunicar os resultados. O Estado de bandeira pode, então, aplicar as sanções ou autorizar o Estado inspetor a fazê-lo (ONU, 1995, Art. 21, § 7º). Quando há indícios de uma “infração séria” e o Estado de registro não responde, investiga ou sanciona, o Estado inspetor pode conduzir a embarcação ao “porto apropriado mais próximo” para averiguações, informando ao Estado de registro sobre a adoção de tal medida (ONU, 1995, Art. 21, § 8º).

Em todos os casos, o Estado inspetor deve informar a OROP e o

Estado de registro sobre as providências tomadas, incluindo as sanções aplicadas (ONU, 1995, Art. 21, § 9º). As sanções devem ser proporcionais ao dano, razoáveis e consistentes com as normas internacionais. Se os inspetores agirem com excesso comprovado, o Estado que os credenciou será responsabilizado por danos e perdas (ONU, 1995, Art. 21, §§ 16 e 18).

Embora tenha sido uma evolução no que diz respeito ao enfrentamento de ilícitos no mar, ao permitir que a abordagem e inspeção de uma embarcação pesqueira em alto-mar seja realizada por um navio inspetor de outra bandeira, o UNFSA o faz de uma forma excepcional e estritamente dentro das condições impostas pelo texto do acordo (autorização e notificação imediata do Estado de bandeira). O UNFSA em momento algum buscou reduzir ou eliminar a jurisdição do Estado de bandeira no alto-mar, devendo esta ser mantida como regra. Contudo, ao prever em seu texto a possibilidade de abordagem e inspeção entre navios de bandeiras distintas, o Acordo de 1995 aponta para uma necessidade que, à época, ficou patente em virtude do incidente ocorrido no mesmo ano, e que ficou conhecido como a “Guerra dos Turbots”, no qual se destacou a necessidade de prover à CNUDM com um mecanismo efetivo de garantia das medidas de conservação e gestão das pescas no alto-mar.

A “GUERRA DOS TURBOTS” E SEU IMPACTO NAS DISCUSSÕES SOBRE O UNFSA

A “Guerra dos Turbots”, ocorrida em 1995, representa um marco significativo na evolução do direito internacional pesqueiro, ilustrando os desafios inerentes à gestão de recursos marinhos compartilhados e à repressão da sobrepesca em espaços marítimos além da jurisdição do Estado costeiro. O conflito, que envolveu o Canadá e a Espanha (com o apoio da União Europeia), destacou a necessidade de mecanismos de fiscalização e conservação mais robustos no alto-mar, culminando na negociação e adoção do Acordo de Nova Iorque de 1995 (UNFSA) (Sneyd, 2005; Keiver, 1996).

Os antecedentes da crise remontam a uma crescente preocupação do Canadá com a sobrepesca nos espaços marítimos adjacentes a sua ZEE, nas proximidades da Província de Newfoundland, que já havia levado ao colapso da pesca do bacalhau e à séria redução dos cardumes de Turbots, também conhecidos como Alabote da Groenlândia ou Linguado, como é mais popularmente denominado (Sneyd, 2005; Wiener, 2016). Desde a

década de 1970, o governo canadense havia adotado medidas unilaterais para proteger seus recursos, como a extensão de sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) para 200 milhas, o fechamento de pescarias locais a embarcações da União Europeia (UE) e a emenda da Lei de Proteção das Pescarias Costeiras (Sneyd, 2005). O Canadá também desempenhou um papel proativo nas negociações da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e na criação da OROP denominada Organização das Pescarias do Atlântico Noroeste (NAFO) (Sneyd, 2005). A Espanha, por sua vez, tinha uma longa história de pesca naquela região, sendo tal fato reiteradamente afirmado pelo então Ministro da Agricultura e Pesca espanhol, Luis Atienza, como forma de justificar a presença da frota pesqueira espanhola nas águas adjacentes à ZEE canadense (Gough, 2009).

A principal causa da crise, que eclodiu em 9 de março de 1995, foi a apreensão do navio pesqueiro espanhol *Estai* pelo navio da Marinha canadense Cape Roger ao largo da costa de Newfoundland. Na ocasião, o Canadá alegou que o *Estai* estava pescando o Linguado ilegalmente, utilizando redes com malha inferior ao permitido, o que levava à captura de peixes ainda em fase de desenvolvimento, configurando uma clara violação à regulamentação acordada no âmbito da NAFO (Sneyd, 2005; Gough, 2009). Essa ação, ocorrida fora da ZEE canadense, mas em uma área onde o Linguado é uma espécie transzonal, portanto, presente tanto dentro quanto adjacente à ZEE daquele país (Keiver, 1996), chamou a atenção da comunidade internacional e foi percebida como incomum para a época (Sneyd, 2005), sendo classificada pela opinião pública internacional como uma violação das prerrogativas do Estado de bandeira e das liberdades do alto-mar. A Espanha, em resposta, classificou a abordagem como um ato de pirataria e uma violação do direito internacional, escalando a crise ao enviar um navio de guerra para proteger seus outros navios pesqueiros que se encontravam na mesma área em que o *Estai* fora apresado (Sneyd, 2005).

As discussões jurídicas durante a “Guerra dos Turbots” revelaram uma profunda divergência de interpretações sobre o direito internacional da pesca. O Canadá baseou suas ações na necessidade de conservação e na sustentabilidade dos recursos pesqueiros, argumentando que os cardumes estavam sob “grave e iminente ameaça de extinção” (Wiener, 2016). O então Ministro da Pesca e Oceanos do Canadá, Brian Tobin, enfatizou que o objetivo não era obter uma “fatia maior do bolo”, mas garantir que haveria “bolo, haveria [um] recurso para o futuro” (Wiener, 2016). O

Canadá defendia que, na ausência de uma agência internacional eficaz, tinha a “responsabilidade de proteger os cardumes” até que a comunidade internacional estivesse preparada para assumir essa função (Wiener, 2016). Por outro lado, a Espanha e a União Europeia focaram na restauração da segurança e do “Estado de Direito no alto-mar”, enfatizando a validade formal da CNUDM, especialmente naquilo que diz respeito aos limites da jurisdição do Estado costeiro, restrita às 200 milhas previstas pela Convenção, bem como a conformidade de suas práticas pesqueiras com as quotas totais permitidas (TAC) impostas no âmbito da NAFO (Wiener, 2016). Na ocasião, a Comissária Europeia das Pescas, Emma Bonino, chegou a acusar o Canadá de “apresamento ilegal” e de fabricar provas para encobrir sua própria má gestão dos estoques (Sneyd, 2005; Wiener, 2016).

O conflito, embora breve em sua fase “bélica”, teve um impacto direto e significativo na elaboração do UNFSA, que já se encontrava em discussão no âmbito da ONU. A “Guerra dos Turbots” ocorreu em paralelo à quinta sessão da Conferência das Nações Unidas sobre as Populações de Peixes Transzonais e Altamente Migratórios, em Nova Iorque (Sneyd, 2005). O Canadá aproveitou o alto nível de representatividade dessa conferência para tentar angariar o apoio internacional e para pressionar por medidas de fiscalização das pescas mais rigorosas, quando no alto-mar, apresentando o caso do Estai como prova da necessidade de mudanças (SNEYD, 2005). A conferência reconheceu que os mecanismos de fiscalização existentes eram insatisfatórios, principalmente porque a fiscalização no alto-mar era responsabilidade do Estado de bandeira, e alguns Estados não estavam dispostos a agir contra seus próprios navios pesqueiros (Sneyd, 2005).

A resolução imediata da “Guerra dos Turbots” ocorreu em 18 de abril de 1995, com um acordo que pôs fim à parte mais intensa do conflito (Sneyd, 2005). No entanto, a batalha legal continuou. A Espanha levou o caso à Corte Internacional de Justiça (CIJ), a qual, em 1998, declarou não ter jurisdição sobre a disputa (ICJ, 1998). Subsequentemente, a NAFO, em setembro de 1995, adotou novas e rigorosas medidas de controle e fiscalização, muitas delas baseadas no acordo entre o Canadá e a UE, fazendo com que as quotas de pesca do Linguado fossem reajustadas para níveis que permitissem a recomposição dos cardumes (ICJ, 1998). Dessa forma, a crise evidenciou a insuficiência dos arranjos legais existentes e impulsionou as mudanças necessárias para a criação de um regime mais

abrangente para a gestão de estoques transzonais e altamente migratórios (Sneyd, 2005), que culminaram com o texto do UNFSA.

Em suma, a “Guerra dos Turbots”, embora tenha sido um conflito aparentemente pequeno, sem grandes operações militares, foi um catalisador crucial para o desenvolvimento do direito internacional da pesca e para o direito operacional. Ela expôs as lacunas na governança do alto-mar e a tensão entre a liberdade de pesca e a necessidade urgente de conservação, ao mesmo tempo em que demonstrou as limitações para a condução das operações de garantia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, em áreas marítimas além da jurisdição dos Estados costeiros.

CONCLUSÃO

Fruto da influência da “Guerra dos Turbots”, um dos avanços mais notáveis do UNFSA foi a previsão da possibilidade de abordagem e inspeção de embarcações no alto-mar por outros Estados, além do Estado de bandeira, desde que cumpridos certos requisitos e dentro da jurisdição de uma OROP. Essa medida representou uma flexibilização do monopólio jurisdicional do Estado de bandeira em benefício de um interesse coletivo de conservação, ainda que em um nível aquém daquilo que o Canadá esperava conseguir. O UNFSA, diretamente influenciado por essa crise, representou um avanço significativo ao fornecer uma estrutura legal para a cooperação regional e a integração da sustentabilidade como princípio fundamental, transformando a abordagem da comunidade internacional em relação à gestão dos recursos pesqueiros no alto-mar de uma visão de permissividade quase absoluta para uma governança mais regulamentada e responsável.

Historicamente, a CNUDM estabelece a prevalência da jurisdição do Estado de bandeira para a fiscalização das embarcações sob sua bandeira, refletindo o entendimento predominante à época de sua elaboração, segundo o qual a liberdade no alto-mar era a regra e a intervenção nas atividades de um navio era restrita ao seu Estado de bandeira. Contudo, muitos países falham em exercer essa responsabilidade por falta de empenho ou de capacidade, um fenômeno que fomenta operações pesqueiras conduzidas com controle mínimo e ausência de sanções, o que é, inclusive, explorado para a prática da Pesca INN. Embora a CNUDM declare que o alto-mar é aberto a todos os Estados, naquilo que diz

respeito à liberdade de pesca, e restrinja o direito de pesca à conformidade com Tratados internacionais e a não lesão dos direitos e prerrogativas dos Estados costeiros, a prática demonstra falhas nesse sistema.

O Estado de bandeira é a autoridade competente para regular e supervisionar a atividade pesqueira dos navios registrados sob sua jurisdição em alto-mar, garantindo a aderência às normas nacionais e internacionais, conforme previsto no Artigo 94 da CNUDM. Dessa forma, cabe a ele garantir que a liberdade de pesca seja exercida à luz do princípio da boa-fé e da abstenção ao abuso de direito, conforme o Artigo 300 da CNUDM, o que lhe impõe a obrigação de cumprir seus compromissos internacionais relativos à preservação do ambiente marinho, inclusive a conservação das espécies de pescado que sejam objeto de sobrepesca.

A tendência contemporânea do direito, que combina uma abordagem sistêmica da gestão pesqueira, tem substituído a visão de liberdade absoluta por uma ênfase na devida diligência em relação aos direitos de outros Estados e à conservação do bioma marinho. A necessidade de cooperação para a conservação e gestão dos recursos naturais marinhos vivos é reiteradamente apresentada em vários dispositivos da CNUDM, exigindo que os Estados atuem de forma a garantir a otimização da utilização dos recursos naturais vivos em suas respectivas ZEEs. Para gerir esses recursos, é necessário superar o modelo que divide os oceanos em diferentes espaços jurisdicionais (*ratione loci*) em favor de um novo modelo de governança que reconheça a interdependência e a fluidez dos espaços marítimos (*ratione materiae*).

A necessidade de tais mecanismos de fiscalização foi demonstrada pelo incidente conhecido como a “Guerra dos Turbots”, ocorrido em 1995 entre o Canadá e a Espanha, no mesmo ano em que se discutiam os termos do UNFSA. O conflito expôs a tensão constante entre a liberdade de pesca em alto-mar e a imperativa necessidade de conservação. A “Guerra dos Turbots”, apesar de breve, foi um catalisador crucial para o desenvolvimento do direito internacional da pesca, pressionando por medidas de fiscalização mais rigorosas. O UNFSA, influenciado por essa crise, introduziu o conceito de “repressão”; como um conjunto de ações fundamentais, junto com o monitoramento, controle e vigilância (MCV), para garantir a eficácia das medidas de gestão e conservação dos recursos pesqueiros em alto-mar.

Ao flexibilizar o entendimento acerca das prerrogativas do Estado de bandeira em alto-mar por meio do Artigo 21, o UNFSA permite que

Estados costeiros, membros de uma OROP, exerçam fiscalização sobre embarcações de outros Estados signatários do acordo. Essa atualização representa uma exceção ao monopólio jurisdicional do Estado de bandeira e visa atender ao interesse coletivo de conservação, aplicando-se apenas em situações de omissão do Estado de registro. Dessa forma, o UNFSA de 1995, motivado pelo contexto do conflito entre Canadá e Espanha, aprimora o papel das OROPs como instituições fundamentais para harmonizar os interesses dos Estados de bandeira e as ações coercitivas dos Estados costeiros. Sendo assim, ambos colaboram para fundamentar a legitimidade e a jurisdição do emprego de forças navais fora das ZEEs, garantindo a implementação eficiente de medidas de conservação de recursos pesqueiros transzonais ou altamente migratórios.

THE “TURBOT

WAR" AND THE GUARANTEE OF MEASURES FOR THE CONSERVATION AND MANAGEMENT OF FISHERIES IN THE HIGH SEAS

ABSTRACT

The enforcement of conservation and management measures for fisheries on the high seas is subject to the jurisdictional prerogatives of the flag state. However, a lack of enforcement capabilities or a lack of willingness to enforce these measures threatens maritime safety, biodiversity and the economies of coastal states. The United Nations Agreement on the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (UNFSA) introduces innovation by relaxing the flag State's jurisdiction, enabling interested States to take action against vessels suspected of being linked to other States that are party to the Agreement. The Turbot War, an incident between Canada and Spain that occurred whilst the terms of the UNFSA were being discussed, influenced the drafting of this treaty, highlighting the need for instruments enabling interested states to ensure the conservation and management of fisheries on the high seas. This paper aims to demonstrate the necessity of international legal mechanisms enabling interested states to monitor fisheries conservation and management measures in force in high seas areas. Thus, this study concludes that the mechanisms for ensuring the effectiveness of high seas rules, as set out in the UNFSA, represent an evolution of the flag state's jurisdictional monopoly, serving the collective interest of conservation.

Keywords: IUU fishing. Freedom of fishing. Turbot war.

REFERÊNCIAS

BEIRÃO, André Panno. Duelo entre Netuno e Leviatã: a evolução da soberania sobre os mares. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 2, p. 61-87, 2015.

BERGIN, A. Policing the high seas: straddling fish stocks and highly migratory species. Em: WILSON, David; SHERWOOD, Dick (ORG.). **Oceans governance and maritime strategy**. St Leonards: Allen & Unwin, 2000. p. 153-165.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). **Judgement: fisheries jurisdiction case (Spain vs. Canada)**. Jurisdiction of the Court, 4 dez. 1998. Disponível em: [http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iec/iecjudgment\(s\)](http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iec/iecjudgment(s)). Acesso em: 19 maio 2024.

GOUGH, Adam. **The Turbot War: the arrest of the spanish vessel Estai and its implications for Canada-EU relations**. 2009. Dissertação de mestrado – University of Ottawa, 2009.

KEIVER, Michael. The Turbot War: gunboat diplomacy or refinement of the law of the sea?. **Les Cahiers de Droit**, v. 37, n. 2, p. 543-587, jun. 1996.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Alto-Mar**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MILLER, D. G. M.; SLICER, N. M.; SABOURENKOV, E. An action framework to address Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, v. 6, n. 2, p. 70–88, 3 abr. 2014.

ORREGO VICUÑA, Francisco. **The changing international law of high seas fisheries**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations convention on the law of the sea of 10 december 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks (fish stock agreement – unfsa)**. 1995. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/ha/aipuncls/aipuncls.html>. Acesso em: 22 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **United Nations convention on the law of the sea**. 1982. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 13 mar. 2024.

PALMA-ROBLES, M. A. Fisheries enforcement and the concepts of compliance and monitoring, control and surveillance. In: WARNER, R.; KAYE, S. (Eds.). **Routledge handbook of maritime regulation and enforcement**. Abingdon: Routledge, 2016. p. 139–160.

POLING, G. B.; CRONIN, C. Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing as a National Security Threat. **Center for Strategic and International Studies**, 2017. Disponível em: www.csis.org. Acesso em: 21 mar. 2024.

SNEYD, Elizabeth. **Fighting over fish: a look at the 1995 Canada-Spain Turbot War**. 2005. Disponível em: <http://www.cda-cdai.ca/symposia/2005/Sneyd.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

ROLIM, M. H. F. DE S. A Convemar e a proteção do meio ambiente marinho: impacto na evolução e codificação do Direito do Mar - as ações implementadas pelo Brasil e seus reflexos no Direito Nacional. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (Eds.). **Reflexões sobre a convenção do Direito do Mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 347–372.

ROSELLO, M. **IUU fishing as a flag state accountability paradigm: between effectiveness and legitimacy**. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2021. v. 45.

VENTURA, V. A. M. F. Trackling illegal, unregulated and unreported fishing: the ITLOS Advisory Opinion on Flag State Responsibility for IUU fishing and the principle of fuel diligence. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, n. 1, p. 49–66, 2015.

WIENER, Antje. Contested norms in inter-national encounters: the ‘Turbot War’ as a prelude to fairer fisheries governance. **Politics and Governance**, Lisboa, v. 4, n. 3, p. 20–36, 11 ago. 2016. DOI:10.17645/pag.v4i3.564. Acesso em: 19 maio 2024.

***Recebido em 25 de novembro de 2025, e aprovado para publicação em 16 de março de 2026.**