

A política internacional dos leitos oceânicos e o conflito Norte-Sul: 1945-1970

Paulo Esteves

Luciana Las Casas Oliveira

Desde tempos imemoriais os mares desempenham importante papel na manutenção e desenvolvimento de atividades econômicas e de defesa. Pesca, conquista territorial, pirataria e trocas comerciais adquiriram progressivamente papel central na expansão do sistema de Estados e terminaram por desenvolver, já no século XVII, um princípio que orientava o comportamento dos nascentes Estados nacionais em relação aos mares: o princípio de liberdade dos mares. Contudo, desde então, novas formas de uso e apropriação dos recursos marítimos foram desenvolvidas, politizando de maneira crescente o debate sobre a natureza desse espaço. Tal processo foi testemunhado pela recorrência de reivindicações de soberania sobre o mar, que desde o início do século passado animou a política internacional dos oceanos. De fato, o início do século XX desafiou a doutrina clássica da liberdade dos mares tal como estabelecida desde o século XVII quando Hugo Grotius publicou *Mare Liberum*. O caráter de *res nullius* sob o qual se assentava o princípio da liberdade dos mares foi sendo minado com os avanços tecnológicos que permitiam sua utilização cada vez mais rentável, uma vez que a consequência imediata deste aumento de capacidades era

a reivindicação da soberania sobre este espaço. Este artigo discute a demanda por um regime internacional dos leitos oceânicos que emerge na segunda metade do século XX. Mais especificamente, o artigo toma como objeto o conflito distributivo gerado no interior do processo de negociação internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

A Política Internacional dos Oceanos

A norma vigente no sistema internacional que regulava o regime dos mares até o século passado estabelecia um mar territorial de 3 milhas náuticas, ou seja, a extensão da área para além da costa estatal (mas adjacente a esta) sobre a qual o referido Estado possuía soberania. Os demais três quartos da superfície da Terra eram considerados alto mar, não passíveis de reivindicações ou apropriações. Eventuais disputas e conflitos se davam em torno da extensão do mar territorial, mas as reivindicações nunca foram muito superiores a 3 milhas. Naturalmente, tais reivindicações eram vocalizadas por Estados costeiros que tinham importantes interesses na pesca. Foi somente no final do século XIX,

Paulo Estevez é professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas.

Luciana Las Casas Oliveira é estudante visitante do Mestrado de Ciência Política da Universidade de Copenhagen.

Este artigo foi produzido a partir de resultados da Pesquisa “Res Communis ou Res nullius: o processo de negociação dos direitos de mineração dos leitos oceânicos”, desenvolvido entre 2005 e 2007, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

sob o forte impacto da ciência e dos avanços tecnológicos, que os leitos oceânicos¹ e seus recursos passaram a adquirir importância em si mesmos, quando da descoberta de nódulos de manganês no fundo oceânico em 1891. Neste momento, interesses comerciais nos leitos ainda eram escassos, mas, uma vez mais, os avanços tecnológicos foram progressivamente alterando este cenário, ao mesmo tempo que dissociavam questões relativas às águas oceânicas de questões dos leitos oceânicos. Por detrás do desenvolvimento e detenção de tecnologia como expoentes de longos processos que já se iniciavam no começo do século XX e tomariam forma e caráter mais bem definidos no decorrer dos anos, existiam inúmeras questões que conformavam o debate acerca dos leitos, como, por exemplo, o caráter de apropriação deste espaço, sua delimitação, direitos de exploração e exploração², possibilidades de uso e comercialização. Estas questões emergiam, fundamentalmente, em função de a região dos leitos oceânicos, que se tornava

A norma vigente até o século passado estabelecia um mar territorial de 3 milhas náuticas. Os demais três quartos da superfície da Terra eram considerados alto mar, não passíveis de reivindicações ou apropriações.

cada dia mais visada, estar localizada em regiões que iam além da soberania e jurisdição estatais. Desta forma, ondas de reivindicações, demandas competitivas pelos recursos e crescente tensão entre os direitos das nações sobre estes eram fatores que ameaçavam transformar os oceanos em uma área de conflito e instabilidade. Esta inferência encontrou campo fértil nesse século pois, conforme Swing, “o século XX trouxe uma elevação mais do que acentuada no uso tradicional dos oceanos” (Swing, 1977, p. 129). Com efeito, como percebeu o autor, a ciência da existência de dois grupos de recursos naturais seria responsável pelo crescente interesse e, eventual rivalidade sobre os oceanos: os hidrocarbonetos – petróleo e gás – e os nódulos de manganês³ encontrados em cinturões sobre largas porções dos leitos oceânicos. Nesse sentido, uma vez que tais recursos não se encontravam sob a jurisdição de nenhum Estado, seu acesso deveria ser garantido por um regime internacional (veja-se Guntrip, 2003).

A primeira tentativa de conduzir o debate acerca dos oceanos no âmbito multilateral se deu em 1930, quando da realização da Conferência para a Codificação do Direito Internacional em Haia. Dentre os tópicos levados à mesa de negociação estavam a questão do mar territorial e do alto mar, de tal forma que alguns dos temas a serem debatidos seriam a extensão do mar territorial, a distância que estados costeiros poderiam exercer autoridade no alto mar para proteção de seu território ou águas territoriais, os pontos a partir dos quais as águas territoriais seriam medidas, e métodos através dos quais as águas territoriais de ilhas e grupos de ilhas seriam determinadas (Miller,

1930). Ao longo do debate, “vários estados insistiam que não havia regras para três milhas [de mar territorial] e desejavam uma zona mais ampla para suas costas; outros estados insistiam que a extensão de três milhas era a regra do direito internacional e não estavam preparados para admitir qualquer exceção” (Miller, 1930, p. 688). Após três semanas de discussões, não foi possível chegar-se a um acordo sobre as questões em pauta, não se chegando a um texto único que pudesse ser aberto para assinaturas e eventuais ratificações, de tal forma que não houve um acordo sobre a extensão do mar territorial. Assim sendo, as reivindicações de soberania ou jurisdição continuaram em escala crescente, dando início a um longo processo de extensões unilaterais da jurisdição estatal costeira que se estenderia por mais algumas décadas e minaria o antigo regime de estreita jurisdição e liberdade dos mares.

Como percebido, até meados do século passado as reivindicações dos Estados eram fundamentalmente feitas sobre o mar territorial. A crescente insatisfação e consequentes extensões unilaterais para além da norma vigente fizeram surgir questões acerca da autoridade e poder dos estados de imporem suas jurisdições sobre áreas estabelecidas há muito como alto mar, bem como

indagações se o costume não havia criado normas internacionais que só poderiam ser alteradas por acordos formalizados. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as reivindicações sobre fronteiras marinhas aumentaram substancialmente. Mais que isso, entre 1945-50 as reivindicações de soberania ou jurisdição sobre os leitos oceânicos substituíram as antigas reivindicações sobre o mar territorial enquanto meio mais comumente conhecido de extensão das fronteiras nacionais. O impacto da descoberta de nódulos de manganês e hidrocarbonetos (em especial petróleo) nos leitos oceânicos teve sua primeira grande repercussão no campo da política internacional em 28 de setembro 1945, quando o presidente Harry S. Truman proclamou que os Estados Unidos possuíam jurisdição e controle sobre os recursos naturais do subsolo e do fundo marinho da plataforma continental⁴. Ao declarar que estes recursos seriam aqueles que estariam sob o alto mar, mas adjacentes à costa estadunidense, o presidente conferiu (alguma) legitimidade ao princípio da adjacência geológica. A proclamação do presidente Truman se tornou um marco na história da política dos leitos oceânicos por diversas razões: i) desde o século XVI nenhuma potência reclamava unilateralmente exclusividade sobre um espaço oceânico, até então considerado aberto a todas as nações, desafiando, assim, a doutrina da liberdade dos mares, ii) revelou que os avanços tecnológicos estavam por tornar os recursos dos leitos oceânicos economicamente viáveis (Johnston, 1967) e iii) representou ainda um avanço conceitual ao apontar que a mera existência da plataforma continental⁵ como extensão do território, tornava-a naturalmente pertencente a este.

Em um período de tempo de somente cinco anos, 30 reivindicações unilaterais, predominantemente de países latino americanos, seguiram-se à iniciativa estadunidense. Nas palavras de Boggs, “reivindicações nacionais em águas adjacentes nunca foram tão numerosas, tão variadas e tão inconsistentes. E nunca, para nações voltadas para o mar, houve tamanha necessidade de limites específicos universalmente aceitos para as áreas sob suas jurisdições nas águas, nos fundos e no espaço aéreo adjacente às suas costas” (Boggs, 1951, p. 185). Assim sendo, o cenário da política internacional dos oceanos começou a caracterizar-se por duas clivagens que se acentuariam no decorrer dos

A primeira tentativa de conduzir o debate acerca dos oceanos no âmbito multilateral se deu em 1930.

anos: i) os Estados costeiros que buscavam a ampliação de seus mares territoriais opunham-se ao desejo de potências marítimas que pretendiam manter estas jurisdições mais restritas em razão de seus interesses na liberdade de navegação, e ii) os Estados que avançavam seus programas oceanográficos e desenvolviam tecnologias de exploração dos recursos minerais nos leitos oceânicos opunham-se aos Estados que não detinham esta capacidade tecnológica e, portanto, buscavam se proteger, ou auferir alguma vantagem, das iniciativas oriundas destas capacidades. Notadamente, o primeiro grupo era composto de Estados desenvolvidos, enquanto o segundo de países em desenvolvimento, de tal forma que o debate acerca dos leitos oceânicos seria profundamente marcado pela clivagem Norte-Sul. Note-se que estas clivagens não somente não eram independentes como estavam intimamente relacionadas, uma vez que o recurso imediato utilizados pelos países em desenvolvimento não detentores de tecnologia seria a reivindicação de jurisdição e soberania sobre áreas crescentemente mais extensas, chegando, já na década de 1950, a 200 milhas náuticas. Como percebeu Boggs (1951),

“o fato de não haver uma adequada organização ou autoridade dedicada a defender os interesses de todas as pessoas de todos os Estados, (...) talvez seja parcialmente responsável pela recente corrida de ações unilaterais por Estados individuais. Tais ações de vários Estados em anos recentes são compreendidas enquanto esforços para se protegerem em uma época de desenvolvimentos tecnológicos revolucionários os quais têm tão completamente transformado seus problemas de segurança, controle de fronteira e conservação dos recursos pesqueiros e minerais” (p. 241).

A diferenciação de grupos de interesse mutuamente dependentes no que concerne às possibilidades de exploração dos oceanos induziu a abertura de um processo de negociação que, não seria apenas “um mero ritual de codificação dos direitos tradicionais dos Estados marítimos”: a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)⁶ (Buzan, 1976, p.37).

O problema dos leitos oceânicos e a demanda por regime

De fato, o crescente interesse nos leitos oceânicos resultava em uma situação marcada por crescente interdependência⁷. Contudo, no caso específico dos leitos oceânicos, a interdependência entre os Estados nacionais ganhava contornos bastante peculiares. Com efeito, não se tratava de uma situação em que a dependência recíproca impusesse aos atores custos de transação adicionais: no caso dos leitos oceânicos, a interdependência decorria da indefinição dos direitos de propriedade. De fato, se podemos tratar a política internacional como um mercado imperfeito, o

caso específico dos oceanos e de seus leitos faz multiplicar os problemas decorrentes da anarquia, pela simples razão de estarmos tratando de áreas fora

de qualquer jurisdição nacional. Não por acaso a primeira reação dos Estados nacionais diante do desenvolvimento de tecnologias que eventualmente pudessem sustentar a exploração dos leitos oceânicos foi a reivindicação da ampliação do mar territorial, de direitos sobre a plataforma continental e a criação de zonas econômicas exclusivas. Tal reação corresponde ao recurso a um mecanismo de exclusão, vale dizer, a um mecanismo público – uma vez que reconhecido pelo sistema internacional – de garantia da propriedade privada: a soberania. Para além das reivindicações nacionais restava uma extensa área passível de exploração. A apropriação desse conjunto de riquezas supunha, então, a constituição de um regime internacional que estabelecesse os direitos de propriedade sobre os resultados da atividade mineradora⁸.

Assim sendo, em um contexto de tamanha complexidade, a Assembléia Geral da ONU convocou a Primeira Conferência sobre Direito do Mar, em 1958, “com função de examinar (seus) aspectos jurídicos, biológicos, econômicos, políticos e técnicos e que se realizou entre 24 de fevereiro e 29 de abril de 1958” (Fiorati, 1977, p.130). A composição da UNCLOS I no que respeita à relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento era, respectivamente, 38 e 48. Pouco mais de um terço dos participantes – 32 – possuíam reivindicações nacionais que excediam as normas prevalecentes. Destes, somente seis eram desenvolvidos enquanto, 26 eram países em desenvolvimento (14 latino-americanos, 3 árabes, 9 asiáticos). Da UNCLOS I resultaram as quatro convenções de Genebra: a Convenção dos Altos Mares, a Convenção da Plataforma Continental, a Convenção do Mar Territorial e Zona Contígua, e a Convenção para a Pesca e Conservação dos Recursos Vivos dos Altos Mares. Apesar de realizarem uma codificação substancial do direito internacional dos mares já existente, as convenções não resolveram o problema dos limites da jurisdição dos Estados costeiros sobre a pesca, o mar territorial e, tampouco a definição das fronteiras internas e externas da plataforma continental (Bowett, 1960). Fundamentalmente, “a convenção do mar

territorial e zona contígua falhou em conter um artigo sobre a extensão do mar territorial” (Johnson, 1959, p.122). Mais que isso, o desenvolvimento de novas tecnologias tornou rapidamente obsoletas as disposições contidas nas convenções. Assim as perspectivas abertas para a exploração dos leitos oceânicos em um contexto de ausência de direitos de propriedade, motivaram a convocação da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, realizada em Genebra entre 17 de março e 27 de abril de 1960. Contudo, mais uma vez, como percebeu Fiorati, a Conferência não conseguiu produzir qualquer consenso em relação a nenhum dos temas polêmicos, não resultando em nenhuma convenção, o que terminava contribuindo para o malogro das convenções de Genebra (Fiorati 1997, p.30).

Em meados dos anos 60 o conflito potencial desses novos desenvolvimentos tornava-se claro. O direito internacional para os leitos oceânicos para além da plataforma continental era ambíguo e controverso e a nova tecnologia parecia estar em vias de anular o conceito de “inabilidade de ocupar”, incluindo os leitos oceânicos, para além da jurisdição nacional. Do ponto de vista da exploração dos leitos, três grandes conjuntos de questões impediam o avanço dos experimentos produtivos⁹. De fato, a atividade econômica é, nesse caso dependente de um conjunto de escolhas políticas que podem ser descritas em três níveis distintos: escolhas constitucionais, escolhas coletivas e escolhas operacionais (Ostrom, 1990, Esteves, 2008). A figura 1 descreve o processo de escolha pública demandado para a eventual exploração dos leitos oceânicos. Para as Relações Internacionais o processo de negociação do regime de mineração dos leitos oceânicos oferece uma oportunidade bastante singular, uma vez que sob a anarquia, o momento propriamente constitucional da decisão pública encontra-se, no mais das vezes vedado pelo princípio da soberania e pelo próprio sistema internacional¹⁰. A consideração dos debates da política dos oceanos, nas três décadas que se estendem desde as Declarações de Truman, permite compreender a urgência com que se colocava a demanda por um regime internacional que permitisse responder a esse vazio constitucional que continha as atividades de exploração dos leitos.

A Declaração de Pardo e a polarização norte x sul

Em um contexto marcado pelo impasse anunciado entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, um evento viria precipitar os acontecimentos e colocar o problema dos leitos oceânicos em uma posição de destaque na agenda internacional. Em 17 de agosto de 1967, o representante de Malta, Arvid Pardo, tomou a iniciativa independente de requerer a inclusão da “Declaração e tratado concernentes à reserva para propósitos exclusivamente pacíficos dos fundos marinhos e oceânicos subjacentes aos mares além dos atuais limites da jurisdição nacional, e a exploração de seus recursos no interesse da humanidade” na

Figura 1 O processo de escolha pública

Escolhas constitucionais
ou escolhas por regras: indefinição dos direitos de propriedade (quem pode explorar) e inexistência de demarcação clara da área passível de exploração e exploração



Escolhas coletivas
ou escolhas por políticas: indefinição das formas de tomada de decisão e de adjudicação (como deve se dar a exploração)



Escolhas Operacionais
ou design organizacional: inexistência de mecanismos autoritativos capazes de regular a apropriação dos resultados da atividade produtiva, produzir obediência e solucionar controvérsias

Fonte: Esteves, 2008

agenda da Assembléia Geral da ONU. Em sua Declaração, Pardo descreve o problema da exploração dos leitos oceânicos em termos de uma profunda assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento:

Tendo em vista o rápido progresso no desenvolvimento de novas técnicas pelos países tecnologicamente avançados, é temido (...) que os leitos e os fundos oceânicos sob os mares para além das presentes jurisdições nacionais se tornem progressiva e competitivamente sujeitos à apropriação e uso nacionais. É provável que isso resulte em uma militarização dos fundos oceânicos acessíveis por meio do estabelecimento de instalações militares fixas e na exploração e depleção dos recursos de imenso benefício potencial para o mundo, *para a vantagem nacional dos países tecnologicamente desenvolvidos.* (A/6695, A/C.1/952, grifo nosso).

Nesses termos, como forma de evitar que a assimetria

entre países desenvolvidos e em desenvolvimento se transformasse em assimetria distributiva no que concerne à exploração dos leitos, Pardo propunha considerá-los patrimônio comum da humanidade. Mais que uma Declaração, o representante de Malta colocava em pauta um tratado que deveria consagrar um conjunto de princípios que incluam:

(a) Os fundos marinhos e oceânicos, subjacentes aos mares além dos limites da jurisdição nacional como definida no tratado, não são sujeitos à apropriação nacional, seja de que maneira for;

(b) Os fundos marinhos e oceânicos além dos limites da jurisdição nacional devem ser reservados exclusivamente para propósitos pacíficos;

(c) A pesquisa científica relativamente aos fundos marinhos e oceânicos não diretamente relacionadas a defesa deve ser livremente permitida e seus resultados disponíveis para todos;

(d) Os recursos dos fundos marinhos e oceânicos, além dos limites da jurisdição nacional, devem ser aproveitados principalmente no interesse da humanidade, com particular consideração às necessidades dos países pobres;

(e) A exploração e o aproveitamento dos fundos marinhos e oceânicos além dos limites da jurisdição nacional devem ser conduzidos de maneira consistente aos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e de maneira a não causar obstrução desnecessária ao alto-mar ou sérios danos ao meio ambiente marinho” (A/6695, A/C.1/952).

Ora, a consideração de que os leitos oceânicos se constituíam em patrimônio comum da humanidade implicava na afirmação, ainda bastante genérica, de que todos

Nos anos 60, o direito internacional para os leitos oceânicos para além da plataforma continental era ambíguo e controverso e a nova tecnologia estava em vias de eliminar o conceito de “inabilidade de ocupar” para além da jurisdição nacional.

deveriam se beneficiar dos resultados de sua exploração. Contudo, esta afirmação significava que, qualquer que fosse o modelo de exploração, deveria ser criada uma estrutura institucional e organizacional, ou nos termos de Pardo “uma agência especial com poderes para administrar no interesse da humanidade os oceanos e o leito oceânico além da jurisdição nacional” (idem, p. 16). Em outros termos, conforme afirma Esteves (2008), a Declaração pode ser tomada em uma dupla dimensão: (i) diante de uma situação de interdependência na qual há indefinição dos direitos de propriedade, a criação de mecanismos públi-

cos de exclusão e inclusão é condição necessária para a exploração, e (ii) em razão da assimetria entre os atores constituintes da instituição, considera-se a necessidade de adoção de políticas que permitam a partilha dos benefícios da atividade econômica.

A primeira dimensão se constitui em um momento constitucional no qual devem ser estabelecidos direitos de propriedade sobre o produto da exploração dos leitos oceânicos. Perceba-se que, ao caracterizar os leitos oceânicos como patrimônio comum da humanidade, Pardo os situa na fronteira dos bens públicos; contudo, o representante de Malta não responde a quatro questões centrais: (i) quem pode explorar os leitos oceânicos e (ii) sob qual processo de adjudicação? (iii) Como garantir a extensão indefinida do acesso à área (área de exploração nos leitos oceânicos) ou aos benefícios advindos de sua exploração¹¹? (iv) uma vez que há assimetria entre os Estados como garantir o acesso dos países em desenvolvimento à área ou aos benefícios de sua exploração?

A última questão nos remete à segunda dimensão do problema: quais políticas deverão ser adotadas de forma a permitir a participação de todos os atores nos benefícios advindos da exploração do patrimônio comum da humanidade? Tal questão é matéria de escolha coletiva ou parlamentar e supõe escolhas constitucionais prévias (questões i e ii) e informação suficiente para a instrução da decisão política (Esteves, 2008).

A segunda dimensão do problema, ou o momento de escolha pública, supõe a definição de procedimentos de tomada de decisão e de políticas a serem adotadas de forma a permitir a participação de todos os atores nos benefícios advindos da exploração do patrimônio comum da humanidade. O problema com relação ao momento da escolha pública pode ser compreendido se percebermos que, com a proposta de Pardo, decisões acerca de políticas substantivas foram projetadas para o momento constitucional. Ao

colocar em tela o problema da assimetria no que concerne aos recursos para exploração e exploração da área, o representante de Malta apresenta como condição para a atividade econômica a resolução dos impactos distributivos eventualmente gerados pelo regime. Nesse sentido, o debate acerca dos di-

reitos de propriedade não terá lugar sem que sejam definidas políticas substantivas de distribuição dos benefícios advindos da atividade econômica na área. Com Pardo, escolhas constitucionais e escolhas coletivas estão embaraçadas (idem).

Os efeitos da proposta são certamente notáveis, não apenas por apresentar com extrema clareza as demandas pelo regime, mas sobretudo por apresentá-las sob as lentes do princípio do patrimônio comum da humanidade¹². Este princípio colocava no centro do debate o problema da assimetria. Como percebeu Miles,

O que era inovador sobre o mundo em 1967, e aparentemente insuficientemente reconhecido pelos tomadores de decisão dos EUA e da URSS, era que a mudança no sistema internacional daria iniciativa aos desafiantes. Não havia como impedir que uma questão como a regulação de todo o uso dos oceanos se mesclasse no confronto Norte-Sul porque inevitavelmente surgiam questões quanto a distribuição de renda e de riquezas. (Miles, 1998, p. 37, tradução nossa).

Se é possível perceber o início da clivagem Norte-Sul já na proclamação de Truman em 1945, após a declaração de Pardo as diferenças – econômicas e tecnológicas – que separariam os estados no debate sobre a construção do regime de mineração dos leitos ficam completamente

A “Declaração de Pardo”, ao enquadrar o problema da exploração dos leitos oceânicos nos termos de uma assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, colocou o tema em destaque na agenda internacional.

explicitadas e, a partir dessa iniciativa, a clivagem Norte-Sul passa a orientar a negociação do regime. Ao lado da dinâmica política, o desenvolvimento de novas tecnologias parecia prometer o acesso a recursos vivos e não-vivos nas águas dos fundos oceânicos e nos leitos “no momento da história em que o debate sobre a escassez de recursos est[ava] no topo da agenda internacional” (Lovald, 1975, p. 682, tradução nossa). As tecnologias que seriam capazes de viabilizar a exploração desses recursos concentravam-se nos países desenvolvidos. Tal assimetria resultou na reivindicação, por parte dos países em desenvolvimento, de políticas distributivas ou compensatórias. Desta forma,

o novo regime dos oceanos teria que satisfazer os detentores das tecnologias *bem como* os países em desenvolvimento receosos de não serem capazes de dividir o produto. A construção do regime, assim, se torna um exercício na redistribuição da riqueza-ainda-por-ser-gerada. É também um exercício de combinação da busca por ganhos de curto prazo no acesso aos recursos com a criação de uma capacidade global para planejamento e gerenciamento de longo prazo (Lovald, 1975, p. 682, tradução nossa).

Nesse sentido, do ponto de vista da construção da agenda, de negociação Pardo identificava dois grandes grupos de interesse. Contudo, tal debate não se movia somente pelas diferenças acerca da perspectiva de como seria o regime de mineração dos leitos, mas por debate político mais amplo que retro- alimentava a própria agenda de negociação dos oceanos: a construção de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). De maneira geral, “a NOEI questionava os fundamentos liberais do direito internacional, especialmente aqueles que conduziam as regras jurídicas internacionais a corroborar ou estimular

um *laissez faire* nas relações econômicas internacionais. As liberdades contratuais e a igualdade formal estabelecidas para os Estados não permitiam igualdade econômica e nem mesmo uma equitativa distribuição de riquezas” (Boczek apud Galindo, 2006, p. 162). No caso específico da política internacional dos leitos oceânicos o problema do desenvolvimento se manifestava em torno da questão do controle da tecnologia necessária à sua exploração. Foge ao escopo do presente trabalho analisar os impactos desta idéia sobre outros aspectos ou área de conhecimento. Entretanto, uma vez que seus defensores eram os países em desenvolvimento – em sua maioria os recém descolonizados - os quais compunham o G-77, é importante salientar alguns aspectos das idéias revisionistas que influenciariam

diretamente o posicionamento e demanda deste Grupo sobre o direito do mar. Como apresentado por Galindo (2006), o controle da atividade de empresas transnacionais, a necessidade de transferência de tecnologia e a garantia de um acesso igualitário aos recursos do mar – aí se incluindo os recursos minerais

dos fundos marinhos –, levando-se em consideração os interesses dos Estados em desenvolvimento compunham-se metas que visavam a corrigir os desníveis de desenvolvimento (p. 162). Os países industrializados, em especial os Estados Unidos,

viam nos leitos a perspectiva de fornecimento futuro de minérios que poderiam escassear no continente. A possibilidade de menor dependência de importação de tais minérios, especialmente de Estados em desenvolvimento com sistemas políticos e econômicos instáveis, mostrava-se bastante atrativa. Do ponto de vista do desenvolvimento de um regime para os fundos marinhos, tais idéias se refletiam na necessidade de consagração de liberdade ampla para empresas privadas conduzirem o aproveitamento dos recursos da área, devendo-se oferecer segurança e regras justas para que as empresas pudessem levar adiante suas atividades; a futura organização internacional a reger os fundos marinhos teria representação de modo a permitir que os Estados industrializados tivessem efetivo poder de voto, restringindo-se sua atuação ao fornecimento de licenças para que empresas privadas pudessem atuar na área sem constrangimentos. (Nandan, Lodge e Rosenne *apud* Galindo, 2006, p. 154).

Os países em desenvolvimento, representados pelo G-77, por seu turno

partiam do pressuposto de que os recursos contidos nos fundos marinhos poderiam proporcionar uma excelente oportunidade para a distribuição de riquezas e, assim, diminuir as diferenças econômicas entre as nações pobres e ricas. Do ponto de vista da confecção do sistema, tal posicionamento se refletia na defesa de uma organização inter-

nacional forte para regular o regime de patrimônio comum da humanidade aplicado aos fundos marinhos. (...) As condições em que o aproveitamento dos recursos seria feita seria definida pela organização internacional e seu sistema pretendia ser representativo em seu amplo aspecto, na medida em que proporcionaria um voto para cada Estado. (Nandan, Lodge e Rosenne *apud* Galindo, 2006, p. 155).

Considerações Finais

A clivagem Norte-Sul terminou por vincular os debates sobre direitos de propriedade e políticas substantivas projetando-os sobre o terceiro nível de análise: as escolhas operacionais. Nesse sentido, em termos da política internacional dos leitos oceânicos a Declaração de Pardo abriu prematuramente a discussão acerca da natureza da agência internacional que trataria da questão.

Como pudemos perceber, a construção do regime de mineração dos leitos oceânicos era necessária para ambos os grupos – países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Entretanto, sua construção era foco de grandes discordâncias, que se agravariam à medida que o debate acerca das escolhas públicas e dos mecanismos operacionais do regime se aprofundassem. A rigor, já neste momento ainda tão prematuro do debate é possível identificar as preferências que guiariam os posicionamentos dos dois grupos ao longo das próximas décadas. A primeira diz respeito ao objeto da própria negociação. No caso do G-77, como apontado, a preferência era por um conjunto de políticas que beneficiassem os países em desenvolvimento, uma vez que tais Estados não detinham a tecnologia necessária para exploração. Já no caso dos países desenvolvidos, a adoção de regras que regulassem os processos de adjudicação era necessária para que os investimentos pudessem ser realizados. Ao fim e ao cabo, tratava-se de dois objetos sob negociação: de um lado uma estrutura autoritativa capaz de distribuir a riqueza gerada com a atividade econômica, de outro, uma estrutura autoritativa capaz de garantir os direitos de propriedade dos agentes econômicos. A partir dos termos de Elster, podemos sumarizar as preferências dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento como, respectivamente, orientadas ao mercado e orientadas ao fórum.

Notas

¹ Utilizaremos as expressões “fundo” e “leitos” marinhos ou oceânicos como sinônimas.

² É necessário distinguir exploração e exploração. Segundo Fiorati (1997) “exploração compreende estudos, testes e processos avaliatórios visando a demonstrar a explotabilidade dos recursos. Já a exploração é o processo que se inicia com a extração dos minérios do fundo do mar até o posterior armazenamento e comercialização” (p.133). Vale ressaltar que, uma vez que o objetivo do presente trabalho é analisar o processo de negociação dos direitos de mineração dos leitos, o termo que será recorrentemente utilizado é exploração.

³ Conforme a descrição de Luard, em 1973, “embora sejam constituídos majoritariamente por metais relativamente sem importância como ferro e silício, eles (os nódulos) também contém consideráveis proporções de valiosos metais como manganês, cobre, níquel e cobalto” (LUARD, 1972-1973, p.136-137).

⁴ Conforme a formulação da Casa Branca: “Agora, portanto, eu, Harry S. Truman, presidente dos Estados Unidos da América, faço aqui a proclamação da seguinte política dos Estados Unidos da América com relação aos recursos naturais do subsolo e dos leitos oceânicos da plataforma continental. Tendo consciência da urgência em conservar e utilizar prudentemente seus recursos naturais, o governo dos Estados Unidos, ao considerar os recursos naturais do subsolo, dos leitos oceânicos da plataforma continental sob os altos mares, mas contígua à costa dos Estados Unidos, pertencente aos Estados Unidos, sujeito à sua jurisdição e controle. Em casos em que a plataforma continental se estender às costas de outro estado, ou for compartilhada com um estado adjacente, a fronteira deverá ser determinada pelos Estados Unidos e pelo estado adjacente conforme princípios igualitários. A característica de altos mares das águas acima da plataforma continental e o direito de livre navegação não serão de forma alguma afetados. (...)” (Truman, 1946, tradução nossa).

⁵ Uma vez que a delimitação da plataforma continental era exatamente um dos problemas relacionados ao tema em tela, não havia naquele momento, uma definição mensurável do termo. Geologicamente, a plataforma continental é a porção dos fundos marinhos que começa na linha de costa e desce com um declive suave até um mais pronunciado. “Mundialmente, está limitada a profundidades menores que -460m, com predominância de profundidades inferiores a -185m, razão pela qual comumente se utiliza a isóbata de 200 m como o limite da plataforma continental” (Souza, 1999, p.2).

⁶ O termo UNCLOS se refere à *United Nations Conference on the Law of the Sea*. Dado a predominante utilização pela literatura da abreviação em inglês e não de sua congênera em português, optamos pela mesma.

⁷ Segundo Keohane e Nye, o adensamento dos fluxos comerciais, financeiros e de pessoas através das fronteiras nacionais criou um ambiente de dependência mútua entre os atores internacionais que terminou por impor custos e constrangimentos à realização de seus respectivos interesses. Nos termos propostos pelos autores, “onde é possível observar efeitos custosos de transações e relacionamentos recíprocos (embora não necessariamente simétricos) há interdependência. Onde as interações não apresentam custos adicionais às partes, há simplesmente interconexão” (idem, ibidem). O enunciado é relevante uma vez que permite depreender duas propriedades básicas derivadas do fenômeno da interdependência: (a) uma situação de interdependência complexa implica necessariamente em custos adicionais para as partes envolvidas; (b) tais custos não necessariamente são simétricos, vale dizer, não necessariamente afetam as partes envolvidas com a mesma intensidade (Keohane e Nye 1977).

⁸ Segundo Krasner, regimes internacionais são um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas

dos atores convergem com relação a um dado problema.” (KRASNER, 1982, p. 186) Conforme a definição, já canônica de Krasner, (i) princípios são valores que informam os regimes internacionais; (ii) normas indicam como os atores devem se comportar; (iii) regras: determinam as obrigações que os estados contraem junto aos demais e, finalmente, (iv) procedimentos decisórios indicam as regras de transformação do regime, os instrumentos através dos quais se realizam o monitoramento, a solução de controvérsias e a aplicação de sanções.

⁹ “Ao tratar dos Common Pool Resources, Elinor Ostrom propõe três níveis de análise (Ostrom 1990, p.50-55). O nível constitucional, refere-se à decisões acerca de padrões de intercâmbio político (*political exchange*). Trata-se, na formulação de Buchanan, de um contrato conceitual que precede toda e qualquer interação econômica significativa (Buchanan e Tollison 1984, p.14). As escolhas coletivas, consistentes com as regras constitucionais, estabelecem os procedimentos decisórios e as escolhas por políticas substantivas (Ostrom 1990, p.52). E, finalmente as escolhas operacionais dizem respeito às formas de apropriação e provisão de bens, bem como aos mecanismos de monitoramento e produção de aquiescência (idem, *ibidem*)” (Esteves, 2008, p.37).

¹⁰ O momento constitucional emerge, em geral nos processos de negociação de Bens Públicos Globais. A esse respeito, veja-se (Buck, 1998).

¹¹ Um bem público puro se caracteriza pelo fato de que o custo marginal de sua extensão a outros beneficiários é igual à zero (Snidal, apud Esteves, 2008).

¹² Conforme a observação de Lovald (1975) “os esforços das Nações Unidas para construir o regime para os oceanos começaram em 17 de agosto de 1967 com a distribuição de um *note verbale* por Malta” (Lovald 1975, p. 682, tradução nossa).

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, D. “Global Oceans Politics: The Decision Process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982”. *The American Journal of International Law*, Vol. 92, Nº 4, 1998.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions”. *World Politics*, Vol. 38. No. 1, 1985.
- BEESELEY, Alan. “The Negotiating Strategy of UNCLOS III: Developing and Developed Countries as Partners: A Pattern for Future Multilateral International Conferences?” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 46. Nº 2, 1983.
- BOWETT, W. D. “The Second United Nations Conference on the Law of the Sea”. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 9, No. 3, 1960.
- BUZAN, Barry. “Seabed Politics”. *Praeger Special Studies in International Politics and Government*. Praeger Publishers, 1976.
- ESTEVEES, Paulo. *Res Communis ou Res Nullis: a negociação do regime de mineração em leitos oceânicos*. Relatório técnico apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.
- FIORATI, Jete Jane. “A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e os Organismos Internacionais por ela criados”. *Revista de Informação Legislativa*. a.34, nº 133. Brasília. Subsecretária de Edições Técnicas do Senado Federal. Jan-Mar., 1997..
- FREESTONE, David; BARNES, Richard; ONG, David. *The Law of the Sea: Progress and Prospects*. Oxford University Press, 2006.
- GALDORISI, George. “An Operational Perspective on The Law of the Sea: Forward...From the Sea”. *Ocean Development & International Law*, 29, 1998.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira. “Quem diz Humanidade, pretende Enganar?”. *Internacionalistas e os Usos da Noção de Patrimônio Comum da Humanidade aplicada aos Fundos Marinhos*. Universidade de Brasília-Unb. Instituto de Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Brasília, 2006.
- HARDIN, Russel. “Constitutional Political Economy: Agreement on Rules”. *British Journal of Political Science*. Vol 18, Nº 4, 1988.
- KAHLER, Miles. “Multilateralism with Small and Large Numbers”. *International Organization*, Vol. 46., Nº 3, 1992.
- KEOHANE, Robert O. “The Demand for International Regimes”. *International Organization*, Vol. 36, No 2, 1982.
- KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown, 1977.
- KRASNER, Stephen D. “Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982.
- KRASNER, Stephen D. “Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables”. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982.
- LOVALD, Johan Ludvik. “In Search of an Ocean Regime: The Negotiations in the General Assembly’s Seabed Committee 1968-1970”. *International Organization*, Vol. 29, No. 3, 1975.
- MARTIN, Lisa O. L. “Interests, Power and Multilateralism”. *International Organization*, Vol. 46, No. 4, 1992.
- MILES, Edward. *Global Ocean Politics: The Decision Process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982*. Martinus Nijhoff Publishers,

- 1998.
- NORDQUIST, Myron; MOORE, John Norton (eds.). *Entry into Force of the Law of the Sea Convention*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- NORDQUIST, Myron; MOORE, John Norton (eds.). *Oceans Policy. New Institutions, Challenges and Opportunities*. Kluwer Law International, 1999.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Convention on the Law of the Sea: Part XI*. United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December. Overview and Full Text. Pp. 69-100. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em 20 de Abril de 2007.
- _____. *Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December, 1982. Overview*. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_part_xi.htm>. Acesso em 05 de Maio de 2007.
- _____. *United Nation Convention on The Law of the Sea (20th Anniversary)*. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_20years/oceanssourceoflife.pdf>. Acesso em 8 de Junho de 2007.
- _____. *Resolution 2749 (Declaration of Principles)*. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/350/14/IMG/NR035014.pdf?OpenElement>>. Acesso em 10 de Junho de 2007.
- _____. *Overview: Convention and Related Agreements*. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em 8 de Junho de 2007.
- SCHMIDT G., Markus. *Common Heritage or Common Burden?- The United States Position on the Development of a Regime for deep Sea-Bed Mining in the Law of the Sea Convention*. Oxford University Press, 1989.
- SEBENIUS, James K. *Negotiating the Law of the Sea. Lessons in the Art and Science of Reaching Agreement*. Harvard University Press. Cambridge, 1984.
- SNIDAL, Duncan. LIPSON, Charles. KOREMENOS, Barbara. "The Rational Design of International Institutions". *International Organization*, No. 55, Vol. 4, 2001.
- SOUZA, J. M. de. "Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva ou Plataforma Continental?" *Revista Brasileira de Geofísica*, Vol. 17, No. 1, 1999.
- STEIN, Arthur A. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World". *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982.
- STEIN, Arthur A. *Why States Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*. Cornell University Press, 1990.
- STEVENS, Joe B. *The Economics of Collective Choice*. Westview Press, 1993.
- STEVENSON, John R.; OXMAN, Bernard H. "The Preparations for the Law of the Sea Conference". *The American Journal of International Law*, Vol. 68, No. 1, 1974.
- STEVENSON, John R.; OXMAN, Bernard H. "The Third United Nations Convention on the Law of the Sea: The 1974 Caracas Session". *The American Journal of International Law*, Vol. 69, No. 1, 1974.
- SWING, John Temple. "The Law of the Sea". *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 32, No. 4, 1977.
- TRUMAN, Harry S. "United States: Proclamation by the President with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf". *The American Journal of International Law*, Vol. 40, No. 1, 1946.
- United Nations General Assembly: Twenty-Second Session. "The Pardo's Declaration". Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf>. Acesso em 8 de Junho de 2007.