

O Exercício da Soberania no Mar e o Direito Internacional

Vice-almirante
João Manuel Lopes Pires Neves



Numa altura em que se encontra em fase final de aprontamento a elaboração das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e por se pensar que o Mar - o grande activo português de sempre - não estará ausente de um documento de tão grande importância, quanto este, para o futuro do País e o seu desenvolvimento sustentado, pareceu-nos oportuno aceitar o convite formulado pela prestigiada *Revista Militar* e através de um pequeno e muito sucinto artigo poder contribuir para um melhor esclarecimento da temática do MAR e, designadamente, de uma das suas mais relevantes vertentes: o exercício da soberania e o direito internacional.

Tema interessante, por actual, complexo e multidisciplinar e difícil de abordar no pequeno espaço que nos foi disponibilizado. Tentar-se-á discorrer sobre a temática e fazê-lo de forma breve e compactada nas suas linhas estruturantes de maior representatividade e conteúdo.

O exercício da Soberania e a aplicação do Poder do Estado no Mar não pode deixar de se impor como uma das principais preocupações dos Estados ribeirinhos e do nosso, em particular, em que a geografia - o mais perene dos factores do poder nacional - teimou em situá-lo bem próximo dele. Nesse sentido, interessará avaliar como é que esta questão da soberania se reflecte na sua frente específica de Mar-Oceano e bem assim como é que a mesma foi evoluindo ao longo da história.

Não se perderá muito tempo com as conhecidas teses do *Mare Nostrum*, de Tito Lívio a respeito do Mar Mediterrâneo, ou do *Mare Clausum* que durante cerca de 130 anos tanto nos interessou a nós, portugueses, ou até mesmo com a tese subsequente, do século XVII, do *Mare Liberum*, de *Hugo Grotius*. Apenas realçaríamos que, tanto ontem como hoje, por detrás de cada uma destas teorias e do seu desenvolvimento estiveram sempre interesses, fossem eles políticos, estratégicos, comerciais, económicos; seguramente de hegemonia e de poder dos Estados, ou de quaisquer outras entidades ou instituições terceiras, fossem companhias *majestáticas* ou outras.

Foi este estado de coisas que perdurou, praticamente, até aos nossos dias. De facto, assumidos o critério do “*tiro do canhão*” em 1782 e a “*regra das 3 milhas*” como *praxis* e “*limite das águas territoriais*”, só já depois da 2ª Guerra Mundial e da enorme onda de inovação e conhecimento a que se assistiu, é que a Organização das Nações Unidas (ONU) começou a preocupar-se com esta problemática dos “*espaços oceânicos*”, com a sua “*delimitação territorial*” e, em especial, com o “*uso e a apropriação dos seus recursos*”. Neste enquadramento, não se poderá deixar de aludir a três principais documentos:

A Declaração Truman¹, relativa à jurisdição sobre os recursos naturais do leito e do subsolo do mar;

A Declaração de Santiago, a propósito dos *poderes soberanos exclusivos* sobre as águas ditas patrimoniais²;

A Proposta de Avi Pardo³, de 1966, sobre o “*Património Comum da Humanidade*”.

Em causa, note-se bem, estava a possibilidade, que se adivinhava cada vez mais real, de se replicar em relação ao mar a “*corrida*” que se verificara relativamente a África, a partir de meados do século XIX.

Na sequência de toda esta agitação, a ONU, através da realização das célebres Conferências das Nações Unidas para o Direito do Mar, onde todos falaram com todos, o que é de enaltecer, conseguiu adoptar legislação sobre a matéria e estabelecer um amplexo de Direitos e Deveres dos Estados que têm o mar como a tal última fronteira. A própria Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM)⁴ foi, assim, acolhida num contexto em que a cada dia que passava aumentavam as informações sobre o potencial das riquezas existentes nesse imenso meio marinho e isso, ausente de um enquadramento legal específico, poderia desencadear sérias crises de soberania e de autoridade, como uma ou outra vez já aconteceu.

Para além da fixação da largura máxima do Mar Territorial (MT)⁵ em 12 milhas e da admissão de uma Zona Contígua (ZC)⁶ de mais 12 milhas foi definida uma Zona Económica Exclusiva (ZEE)⁷, que adjacente ao MT pode ir até às 200 milhas da costa. Foi igualmente estabelecido o conceito da Plataforma Continental (PC)⁸, passível de se estender para além da ZEE e até às 350 milhas. A Área⁹, outro dos institutos assumidos na Convenção, reflectindo a concretização da tal ideia do “*Património Comum da Humanidade*”, é englobadora dos grandes fundos oceânicos, dos recursos sólidos, líquidos ou gasosos do seu leito ou subsolo e que se encontram para além da jurisdição dos Estados Costeiros, competindo a sua gestão, sempre internacionalizada, a uma “*Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos*”¹⁰, criada no âmbito da própria ONU.

A entrada em vigor da CNUDM, também conhecida por Convenção de *Montego Bay* ou Lei do Mar, marca, na realidade, o início de uma fase radicalmente diferente do Direito do Mar. Não só pelos conceitos aprovados, mas sobretudo pelo estabelecimento de uma *nova ordem* na utilização e na apropriação dos espaços marítimos sob uma perspectiva

diferente de diálogo e cooperação internacional. Dentro deste novo espírito, a Convenção, para além de atribuir “direitos”, impõe igualmente “deveres” aos Estados que reivindiquem espaços marítimos, como seja o dever de neles “conservar, gerir, preservar e proteger o meio marinho”.

Daí não escandalizar aceitar-se que países detentores de grandes áreas marítimas apareçam a tentar dotar-se de meios capazes de as vigiar e proteger, porque isso é do seu interesse fazê-lo, como será de terceiros que o façam.

Se isto é verdade no que respeita às ZEE e à *coluna de água*, onde os direitos dos Estados são de mera “jurisdição”, por maioria de razão, sê-lo-á no que concerne ao MT e ao solo e subsolo das PC, onde os direitos dos Estados são “exclusivamente soberanos”. Não nos esqueçamos que estamos na iminência de duplicar o solo soberano português, do qual cerca de 97% passará a ser território nacional imerso e, mais importante do que isso, estamos prestes a viver a última oportunidade que se nos oferece de ver “*Portugal crescer e expandir-se territorialmente*”. Mas, não nos iludamos também, pois conflitos de soberania, até à data, não foram erradicados, tendo sempre existido, não sendo expectável que deixem alguma vez de ocorrer.

Como corolário desta afirmação não poderíamos deixar de enfatizar que os Países têm mesmo uma obrigação natural de cuidar de si mesmos. Deverão dispor de um sistema de forças próprio, com capacidade e um mínimo de autonomia e credibilidade, que lhes permita sustentar a vontade para se defenderem e assumirem responsabilidades que são suas, nos seus espaços de interesse específico. Se se revelarem *distráidos* ou mesmo ausentes, o mais provável é que estejam a criar condições para que outros aproveitem a oportunidade, naturalmente, em seu favor.

Nesse sentido, e à laia de conclusão do que acaba de ser afirmado, será de salientar, uma vez mais, a nossa responsabilidade em ocupar, não só com meios navais, mas, sobretudo, com meios marítimos¹¹ próprios, o nosso mar. Se o fizermos, estaremos seguramente a salvaguardar e a bem defender os nossos interesses, mas também os interesses dos outros Estados-membros da União Europeia e da comunidade internacional, numa aplicação pura da lógica da “Soberania de Serviço”, tal como o Professor Adriano Moreira a entende e define¹².

No passado, o território era mesmo o alvo primordial destas questões da soberania, quase sempre em resultado de processos de extensão das próprias soberanias a outros territórios, onde abundavam os recursos que as economias dos países mais desenvolvidos reclamavam. Importava, por isso, *apropriar* tantas vezes por recurso à força e ao método da “imposição” do poder de alguns, das grandes potências ou dos vencedores. Foi assim durante todo o tempo em que vigorou a designada *Ordem dos Impérios* e, no nosso caso, o Ultimato inglês de 1890 é bem elucidativo desta nossa afirmação.

A grande ilação que nos fica de todo este novo enquadramento é que a *apropriação do oceano*, quando vista em contraponto a esta circunstância passada da *apropriação do*

território pela imposição e pela força, ao jeito *maquiavélico*, tende a ser mais regulada, hoje, pela comunidade internacional, num espírito de maior abertura, *consentimento* e diálogo.

Recordemos, no entanto, que, apesar deste nosso entendimento, a negociação do *Acordo*¹³ constituiu um bom exemplo do poder dos mais fortes. De facto a retórica dos mais poderosos, veiculada a favor da igualdade no mar, é paradigmática de interesses enviesados, quando invocando a incapacidade técnica dos mais fracos, procuram, no fundo, apropriar-se das riquezas das águas, dos solos e subsolos que, por direito, àqueles outros pertencem.

Salvaguardado que seja o mérito inquestionável da Convenção, emerge mais uma vez a constatação de que os interesses dos países, e não poucas vezes, também os dos grandes grupos económicos, estão sempre activos em qualquer negociação internacional, tentando, de uma maneira ou outra, encapotada ou aberta, influenciar as decisões e levar por diante, em concretização, as suas próprias pretensões.

Os interesses, uma vez mais, a serem trazidos a terreiro! Em abono da verdade nem doutro modo poderia ser, pois aos Estados compete, como temos vindo a sublinhar, acautelar esses mesmos interesses e fazê-lo com todo o rigor, determinação e afincos. O uso do mar em segurança e de forma sustentada é um bem precioso de mais para ser deixado sem regra e, muito menos, sem governação!

A propósito, será bom lembrar, que o controlo das matérias-primas estratégicas vai determinar e muito a geopolítica deste século, e sobre isso não tenhamos quaisquer dúvidas. Há mesmo quem adiante que o século XXI será o século da exploração marítima e dos “recursos naturais”, seja do fundo do mar ou da designada *coluna de água*.

Há, pois, que estar atento e monitorizar todas estas questões com especial atenção e rigor, procurando ter um papel activo e intervir, evitando factos consumados, uma postura de facilitismo, descomprometimento, ou furtividade, alguma demagogia ou lassidão. De facto, o mar que é já hoje a última fronteira do planeta vê, assim, reforçada a sua relevância, ao ser progressivamente utilizado, como fonte por excelência de recursos e acumulação de riqueza, como reserva de recursos energéticos e, ainda, como via privilegiada de comunicação, transferência de bens e projecção de poder.

A importância do mar, aliada à dos litorais e ao seu adequado ordenamento, faz com que os países ribeirinhos, e Portugal em particular, disponham de potencialidades e facilidades que os países interiores não possuem. Também de especiais responsabilidades e deveres, num tempo em que o Mar e, no nosso caso, o solo e o subsolo do Mar português constituem ainda território nacional de grandes proporções. Ao que parece, com um grande potencial de riqueza e naturalmente, por isso, objecto de cobiça por parte de terceiros. Não esqueçamos a propósito a máxima de Palmerston, quando afirmava que os Países não têm aliados eternos, assim como não tem inimigos perpétuos; o que os Países têm de eterno e de perpétuo são interesses e serão eles que, em

quaisquer circunstâncias, serão nossa obrigação de sempre prosseguir, acautelar e defender.

1 O Presidente dos Estados Unidos apareceu na oportunidade a considerar "... razoável e justo o exercício de jurisdição sobre os recursos naturais do subsolo e do leito do mar da plataforma continental por parte da nação contígua". [Note-se, por curiosidade, que os EUA já haviam começado a extrair petróleo da sua Plataforma Continental, na Califórnia, em 1894 e dentro das próprias águas territoriais na altura limitadas às três milhas]. (Avivados e adicto do autor).

2 No fundo, o seu grande receio era ver-lhes coarctada a liberdade de navegação e de fruição de recursos de que gozavam nas áreas pelágicas.

3 O Embaixador de Malta entendia este património como algo insusceptível de ser apropriado por quem quer que fosse, considerando especialmente abrangido por esse chapéu o leito e o subsolo dos oceanos que se encontrem fora dos limites da jurisdição nacional dos estados costeiros.

4 A Convenção foi aprovada em *Montego Bay*, na Jamaica, em 30.04.82 por 119 Estados e entrou em vigor em 16.11.94. Portugal participou na Conferência desde o seu início, pese embora a sua ratificação só tenha ocorrido em 03.11.97 (Decreto Presidencial nº 67-A/97, de 14 de Outubro).

5 O MT é uma Zona onde prevalece a "tese da soberania do Estado" com uma única limitação: o direito de *passagem inofensiva* de navios estrangeiros que terá que ser assegurada. De acordo com Luís da Costa Diogo e Rui Januário in "*Direito Internacional do Mar*", Áreas Editora, Lisboa, 2000, (p.43) trata-se de uma competência que os Estados detêm em *exclusividade* e *plenitude*. Quer isto dizer que nenhum outro Estado pode no MT exercer competência concorrente, assim como estas competências são plenas e em tudo idênticas às competências que detêm sobre o território propriamente dito. Um outro aspecto importante tem a ver com os veículos submersíveis, tal como os submarinos que são obrigados a navegar à superfície e a arvorar a respectiva bandeira. (Avivados e sublinhado do autor).

6 A ZC visa garantir uma maior eficácia do Estado costeiro na prevenção da ilicitude fiscal e aduaneira e sobretudo daquela que se relaciona com o contrabando e a imigração clandestina.

7 "Na ZEE o Estado ribeirinho detém "*Direitos soberanos*" (e absolutos) de prospecção, exploração, extração, conservação e gestão dos "*recursos naturais*" do fundo do mar, do seu solo e subsolo e das águas suprajacentes, assim como um conjunto de outro tipo de "*Direitos de soberania que comportam deveres para com terceiros*". Neste caso estão em causa os *recursos biológicos* existentes nas águas suprajacentes ao solo marinho da ZEE e onde o Estado costeiro tem a responsabilidade da sua gestão. Nestas circunstâncias, convém registar que os poderes do Estado costeiro são meros "poderes de fruição" e não "poderes soberanos".

8 A PC, que compreende "o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem para além do seu mar territorial ... até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas da linha de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância". Nela, os Estados Costeiros exercem o

direito de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, vivos ou não vivos”. No que respeita à exploração e extracção de *recursos naturais*, e neles se incluem os organismos vivos de espécies sedentárias imóveis ou em permanente contacto físico com o leito ou subsolo do mar, os direitos do Estado costeiro sobre eles são sempre “*direitos soberanos*”, isto é *direitos dominiais próprios e exclusivos*. Sempre que se verifiquem condições para uma PC excedida a sua aprovação terá que ser objecto de um pedido prévio nesse sentido, devidamente publicitado, a nível internacional, e de uma deliberação da Comissão de Limites da Plataforma Continental. Portugal, por exemplo, entregou o seu pedido de extensão da PC, em Maio de 2009, e está muito esperançado, e com boas razões, para ver aceite esta sua pretensão.

9 A utilização da Área deverá ser exclusivamente encarada “para fins pacíficos” e “em benefício da humanidade em geral” e, por isso, a sua gestão deverá ser sempre internacionalizada e cometida a uma “Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos”.

10 Nenhum Estado se pode substituir a esta “Autoridade”, ou reivindicar, ou exercer sobre a Área ou recursos nela existentes quaisquer direitos soberanos e muito menos assumir sobre eles qualquer ideia de “soberania” *stricto sensu*.

11 Entende-se por “Meios marítimos” aqueles que são parte integrante do Poder Marítimo. Nesse sentido, meios como: navios da marinha mercante, da marinha de pesca, navios de Estado, científicos, embarcações e outros meios da náutica de recreio são típicos desta caracterização. Não se incluem aqui os meios navais, porquanto os navios da MGP (os vulgo N.R.P. Navio da República Portuguesa) são parte integrante do Poder naval, constituindo-se esta expressão do poder nacional e do poder militar, no seu conjunto, o elemento força do Poder Marítimo.

12 A “*Soberania de serviço*”, na lógica que Adriano Moreira lhe confere, é a legitimidade ganha no bom serviço que é prestado à comunidade internacional e que se for bem desempenhado e por ela compreendido como de grande utilidade, poderá, no concerto das nações, e, no caso de Portugal, trazer, seguramente, enormes vantagens e mais-valias. Se, contrariamente, não houver serviço e muito menos serviço útil, perder-se-á a soberania e, no limite, até, o próprio Estado. In Adriano Moreira, “*Soberania de Serviço*”, Revista JANUS, Lisboa. 1997, p.19.

13 O “Acordo”, para além de um determinado número de princípios, de cariz mais economicista e menos idealista, estabelecia também que, em caso de conflito, as suas disposições prevaleceriam sempre sobre as disposições da CNUDM sobre a Área. Perante um tal documento, exceptuando ainda os EUA, os Estados mais desenvolvidos vieram a dar a sua aprovação à CNUDM.