

# **PORTUGAL E O NOVO INTERNACIONALISMO: O CASO DA COMISSÃO MUNDIAL INDEPENDENTE PARA OS OCEANOS**

José Manuel Pureza

O protagonismo assumido por Portugal, desde meados da década de noventa, no debate sobre o regime internacional dos oceanos, é um facto inesperado. De um país pequeno e tradicionalmente subalterno na formulação dos principais regimes internacionais do nosso tempo (cfr. o capítulo da autoria de Nuno Lacasta, neste volume), esperar-se-ia uma expressão de política externa passiva, orientada principalmente pela prudência e pelo alinhamento com o bloco político-económico em que se tem vindo a inserir.

O itinerário da posição portuguesa nas negociações da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), entre 1974 e 1982 — e designadamente da sua componente mais inovadora, a Parte XI sobre os fundos marinhos fora das jurisdições nacionais — foi, aliás, a expressão maior da consolidação progressiva desse tipo de posição. Complemento externo do triunfo de um modelo de democracia parlamentar à escala interna, a política de inserção europeia de Portugal, coroada na nossa adesão à Comunidade Europeia, veio a traduzir-se, no que respeita àquelas negociações, na passagem de uma grande proximidade com as propostas tendentes à comunitarização dos fundos oceânicos, inspiradas na filosofia da Nova Ordem Económica Internacional, para a adopção de posições concertadas com os países membros da Comunidade Europeia adversas a uma tal orientação de regime, e que se vieram a consumir no acordo relativo à aplicação da Parte XI que esvazia integralmente a inicial fórmula comunitarista da CNUDM (Pureza, 1998: 239).

Este padrão de alinhamento passivo da política externa portuguesa teve um brusco sobressalto a partir de 1995, com um importante conjunto de iniciativas em matéria de diplomacia oceânica, cujo pólo foi a actividade da Comissão Mundial Independente para os Oceanos (CMIO). Além da visível

associação desta comissão a Portugal — o seu presidente foi Mário Soares, Mário Ruivo foi o seu coordenador, parte importante da sua estrutura logística de apoio foi sediada em Lisboa — destacam-se também a proposta portuguesa de proclamação pela ONU de 1998 como Ano Internacional dos Oceanos, a centragem do trabalho temático da VII Sessão da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (Abril de 1999) sobre "oceanos e mares" e, para este último efeito, a adopção de uma posição comum da União Europeia sob clara e assumida liderança portuguesa. Se a isto se acrescentar a projecção pública dada a esta vontade de protagonismo pela realização da Expo'98, parece inquestionável a assunção de um inesperado activismo diplomático com êxito n plano multilateral.

O caso da CMIO traz para o estudo do fenómeno da globalização dois tipos de questões.

Em primeiro lugar, é o próprio conteúdo dos regimes internacionais de regulação dos bens comuns globais [*global commons* ] que está em causa. A hipótese que guiará a minha análise deste primeiro aspecto é a de que esses regimes, negociados e adoptados no plano inter-estatal como mecanismos de governação global alternativos ao "cada um por si" da apropriação soberana individual, estão cada vez mais confrontados com a acusação de incompletude substantiva. A evidência de uma crescente interdependência entre vários problemas globais convida a uma reforma dos regimes internacionais vigentes e à formação de uma nova agenda negocial. O caso dos oceanos é, a este respeito, paradigmático.

Em segundo lugar, a CMIO oferece-se como um novo figurino institucional, alegadamente vocacionado para agilizar a abordagem de novas inquietações globais. Ora, a hipótese de trabalho que enquadra o tratamento desta dimensão institucional é a de que as comissões mundiais independentes são institucionalidades de transição entre o mundo de Vestefália e o mundo pós-vestefaliano. Este carácter compromissório fica bem demonstrado pela análise do desempenho da CMIO, em especial pelo balanço entre o acolhimento por ela conferido a traços de regime filiados numa óptica contra-hegemónica da globalização e a ausência de algumas das mais inovadoras construções de uma nova agenda dos oceanos no seu processo de trabalho.

## 1. Bens comuns globais: anarquia ou governação internacional?

Os espaços e recursos comuns globais constituíram sempre um desafio ao modo como se estruturou o modelo regulatório fundamental do moderno sistema internacional de Estados-nação, criado em Vestefália. Esse modelo assentou, como é sabido, no princípio da territorialidade e na inerente exclusividade de jurisdição de cada Estado no interior das suas fronteiras. "Le territoire c'est le pouvoir" (Weil, 1991: 502), eis a divisa que sintetiza a lógica fragmentária da soberania territorial, concebida como uma espécie de ampliação internacional do direito de propriedade individual, ou seja, entendida como um *jus utendi, fruendi et abutendi* do Estado sobre o território sob sua jurisdição e sobre os respectivos recursos.

O próprio modo como, na fase de afirmação da cultura vestefaliana, se regulou o acesso e a utilização de espaços e recursos fora das jurisdições nacionais veio reforçar este modelo de regulação fragmentária. De facto aquilo que aparentava ser um contraste com esse modelo — a regra da não apropriação era considerada como pedra-de-toque da regulação das *res communis* — foi efectivamente um complemento dele: à sombra da não apropriação formal desenvolveu-se uma apropriação selectiva, favorável aos países tecnológica e economicamente mais dotados, legitimada pela articulação de um princípio de livre utilização com aquele princípio de não apropriação.

Este entendimento liberal (*first come, first served*) só pôde servir de suporte a usos não excluídos e minimamente sustentáveis enquanto os desenvolvimentos tecnológicos não propiciaram uma real apropriação exclusiva destes espaços e recursos comuns. Os navios-fábrica, as plataformas petrolíferas em alto mar, os satélites de difusão directa instalados na órbita geostacionária são os símbolos da falência deste modelo regulatório dos *global commons* (Vogler, 1995: 7). A parábola da tragédia dos comuns, formulada por Hardin (1968), como já antes dele as teses de Olson sobre a acção colectiva (1965), partindo ambos de pressupostos hobbesianos de individualismo possessivo dos actores sociais, deram consistência teórica à denúncia de insustentabilidade de um quadro de livre utilização desregrada para os espaços e recursos comuns.

É esta inviabilidade que suscita o problema da governação dos bens comuns globais. Na verdade, a aplicação da tese da tragédia dos comuns aos bens comuns globais arrasta consigo a demonstração de três impossibilidades: a impossibilidade da livre utilização e, bem assim, a impossibilidade das duas alternativas sugeridas por Hardin — a da fragmentação regulatória total (desde logo por razões físicas) e a da fixação de regras de utilização por uma autoridade superior (inexistente, por definição, no sistema inter-estatal vestefaliano). Não é, pois, sustentável uma totalização da regulação dos *global commons* nem pela lógica atomística do princípio do mercado nem pela lógica de concentração do princípio do estado. A governação destes espaços e recursos comuns, entendida como regulação pública ajustada pelos próprios actores envolvidos na fruição dos bens comuns globais — e, nesse sentido, como uma recuperação da lógica de regulação horizontal do princípio da comunidade à escala mundial — é, portanto, uma inevitabilidade.

Como nota Vogler (1995: 18), o emprego da expressão *governação* não é indiferente. Ao contrário do idealismo wilsoniano, que atribuía à edificação de estruturas institucionais de governo mundial um papel crucial na efectiva regulação dos assuntos internacionais, o conceito de governação supõe que há certas funções de controle, imprescindíveis em qualquer grupo humano, que não requerem esse tipo de estruturas formais (Rosenau e Czempiel, 1992: 3). É nesse sentido que tem vindo a ganhar densidade o conceito de *governação sem governo*, pois que aquela é um fenómeno mais abrangente do que o governo, pois que inclui mecanismos não governamentais informais.

A governação, nesta acepção ampla, opera através de *regimes internacionais*, definidos por Stephen Krasner (1983: 2) como "conjuntos implícitos ou explícitos de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão para os quais convergem as expectativas dos actores de uma dada área das relações internacionais. Princípios são convicções sobre factos, relações de causalidade e rectidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proibições específicas. Procedimentos de decisão são práticas dominantes orientadas para a definição e aplicação de escolhas públicas". Importa, portanto, compreender que a regulação/governação dos bens comuns globais não se esgota num conjunto de normas jurídicas internacionais e no

desempenho de algumas organizações intergovernamentais. Os regimes internacionais, enquanto mecanismos de governação, devem ser percebidos como instituições,, isto é, como "práticas sociais que consistem em papéis facilmente identificados, associados a grupos de regras ou convenções que governam as relações entre os titulares desses papéis" (Young, 1989: 32). O regime internacional envolve, portanto, entendimentos de distintos graus entre actores de natureza igualmente distinta e não apenas entre Estados. Assim, por exemplo a definição do alcance material [*issue area*] de um dado regime, sendo embora resultado de uma decisão intergovernamental, é igualmente o reflexo de interesses e pressões de sectores não governamentais, desde as empresas à comunidade científica e às organizações não governamentais.

## **2. Os três pilares do regime internacional dos oceanos**

Os oceanos têm sido palco privilegiado do confronto de princípios de afectação [*allocative principles*] estruturadores dos regimes internacionais dos bens comuns globais. Como é sabido, esse confronto identificou-se secularmente com a dicotomia entre livre utilização e apropriação soberana. A velha prevalência da liberdade dos mares sobre a soberania marítima — que se materializava na diferença espacial entre a imensidão do mar livre e a pequenez do mar estatal (tradicionalmente limitado às 3 milhas de alcance da artilharia e costa) — tornou-se progressivamente insustentável com a emergência da industrialização dos oceanos. A tecnologia — navios-fábrica (em especial baleeiros), artes de pesca de longa distância e de profundidade, sistemas elevatórios de petróleo, gás natural e de recursos minerais localizados a grandes profundidades, etc. — pôs a nu a directa correspondência entre livre utilização e esgotabilidade do depósito oceânico. A "bygone era of fish and ships" (Keohane e Nye, 1977: 88) deu lugar, desde meados deste século, à definitiva incorporação dos oceanos na disputa explícita pelo modelo de ordem económica internacional. Isso deu azo a duas dinâmicas de sinal contrário. Por um lado, uma combinação entre liberdade dos mares e apropriação soberana, como base da livre exploração dos recursos marinhos e de salvaguarda dos interesses geopolíticos das potências

marítimas e navais. Por outro lado, a tentativa de qualificar os oceanos como elemento central da Nova Ordem Económica Internacional, designadamente pela elevação do conceito de património comum da humanidade a núcleo essencial de um regime internacional adequado a um reequilíbrio das relações Norte-Sul e às exigências de desenvolvimento duradouro. Curiosamente, esta tentativa também se serve da apropriação soberana: por exemplo, as zonas económicas exclusivas constituem em muitos casos uma fonte de correcção de assimetrias (não tanto de riqueza imediata, naturalmente, mas de rendimento potencial) entre países pobres e ricos.

O regime condensado na CNUDM é claramente um compromisso entre o princípio da liberdade, o princípio da apropriação soberana e o princípio do património comum da humanidade.

Assim, o seu primeiro vector marcante é a salvaguarda da liberdade dos mares. Em vista da defesa dos interesses das potências navais (Estados Unidos e União Soviética à cabeça), que receavam uma demasiada amplitude da dinâmica de apropriação — mais de 100 estreitos de importância estratégica estariam, para eles, sob ameaça de inclusão nos mares territoriais (Scmidt, 1989: 22) — a CNUDM dá guarida não apenas a um entendimento tradicional da liberdade do alto mar como traz este mesmo princípio para a regulação dos estreitos utilizados para a navegação internacional.

Em segundo lugar, a Convenção cristaliza a dinâmica de apropriação começada em 1945 pelas Proclamações Truman: amplia a dimensão do mar territorial para 12 milhas, consagra zonas económicas exclusivas até às 200 milhas e confere direitos soberanos aos Estados nas respectivas plataformas continentais que, em alguns casos, podem ir até às 350 milhas.

Por fim, o regime de património comum da humanidade é também recebido na CNUDM de 1982. Os fundos marinhos fora das jurisdições nacionais e os respectivos recursos (a Área) ficam excluídos de qualquer apropriação e sujeitos à gestão directa ou indirecta de uma organização internacional supra-nacional, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, a qual está vinculada, segundo a já referida Parte XI da CNUDM, a gerir este espaço e os seus recursos segundo critérios de equidade intra e intergeracional (Pureza, 1998: 207).

Deve, no entanto sublinhar-se que este regime compromissório, além de não ter acolhido com igual intensidade aqueles três princípios, registou evoluções recentes que apontam no sentido de um regresso à tradicional primazia da livre utilização e da apropriação soberana relativamente ao princípio do património comum da humanidade. São dois os principais indícios dessa reformulação do compromisso. Primeiro, a reiterada manifestação de intenções de alargamento da área oceânica sujeita à soberania dos Estados costeiros. Nesse sentido se têm pronunciado, por exemplo, o Canadá ou o Chile, invocando este último a figura do "mar presencial" como legitimadora de uma jurisdição para além das 200 milhas. Segundo e consistente indício: a anulação de praticamente todo o conteúdo inovador da Parte XI da CNUDM pelo acordo celebrado em 1994, sob patrocínio formal da ONU e impulso político dos países industrializados. Este acordo, formalizado em resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas sem qualquer voto contra, devolve ao mercado a disciplina da exploração dos recursos da Área e deixa sem qualquer sentido útil o investimento no efectivo funcionamento da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.

### **3. Do compromisso à nova agenda dos oceanos**

As tensões inerentes aos compromissos entre liberdade, apropriação e património comum conduziram o regime internacional dos oceanos a diversos impasses e incompletudes.

O principal impasse é aquele que decorre da inadequação de uma regulação liberal do alto mar a inúmeros desenvolvimentos contemporâneos da sua utilização. É, desde logo, o que sucede com as "novas ameaças" à segurança internacional — tráfico de pessoas indocumentadas, de armas, de estupefacientes, de substâncias tóxicas e radioactivas — que põem em evidência a insuficiência de um regime vocacionado unicamente para a regulação da pesca e do transporte. Em segundo lugar, a segmentação entre espaço marítimo sob jurisdição estadual e mar livre revela-se cada vez mais artificial, sobretudo quando confrontada com a unidade das espécies piscícolas, como as altamente migratórias e as espécies transzonais ou "a

cavalo" entre uma zona económica exclusiva e o alto mar. O acordo celebrado a este respeito em 1995 e o Código de Conduta da FAO sobre Pesca Responsável demonstram o impasse a que chegou a liberdade desregulada. Isto mesmo é sublinhado pela consolidação progressiva de um estatuto jurídico internacional para o conceito de *large marine ecosystem*, designadamente no âmbito dos trabalhos da Conferência de Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, e a inclusão nesse regime não só de ecossistemas costeiros mas também de correntes marinhas, como a corrente quente do Golfo. Enfim, é ainda como resposta ao impasse da liberdade do alto mar — mas agora na sua vertente de liberdade de pesca — que se deve compreender o surgimento de diversos regimes sectoriais de pesca (isto é, regimes por espécie e não por zona geográfica). O regime aplicável às baleias ou o regime aplicável aos tunídeos são exemplos de uma possível inversão da actual tendência para a captura indiscriminada, não só em quantidade mas em diversidade de espécies, e de uma sujeição da liberdade de pesca aos condicionalismos específicos impostos pelo ciclo de vida e de reprodução de cada espécie, dos trajectos migratórios dominantes, etc..

Há ainda um outro conjunto de factores que justifica o refrescamento da agenda do regime internacional dos oceanos, tal como este foi cristalizado na CNUDM de 1982. Refiro-me aos desenvolvimentos entretanto ocorridos nos regimes internacionais de protecção do ambiente global e ao inquietante deficit de articulação entre estes e aquele. É o que sucede, desde logo, com a regulação internacional das alterações climáticas: a ausência de ligação entre os dois regimes conduz ao absurdo de serem tidos como sumidouros relevantes de CO<sub>2</sub> apenas as florestas quando é reconhecido que os oceanos têm uma capacidade de retenção praticamente idêntica. Por outro lado, o simples facto de cerca de 75% da poluição marinha ser originada por actividades terrestres justifica que se repense a incomunicabilidade entre o regime internacional dos oceanos e o regime internacional das bacias hidrográficas. Esta incomunicabilidade está na base de um processo acelerado de eutroficação marinha que hoje atinge vastas zonas oceânicas — e já não apenas em mares fechados — em virtude da deposição de níveis muito elevados de nutrientes químicos, designadamente fertilizantes, transportados para os oceanos pelos rios, e que provoca o desenvolvimento de "zonas

mortas", ou "asfixiadas" com inerentes impactes nas populações piscícolas. Os sinais de superação deste silêncio são ainda incipientes: o mais consistentemente referido será o surgimento do conceito de "gestão integrada de zonas costeiras" no capítulo 17 da Agenda 21 aprovada na Conferência do Rio; mas deve igualmente ser referida a institucionalização do "Global Interational Waters Assessment", no âmbito do Global Environmental Facility, gerido conjuntamente pelo Banco Mundial, pelo PNUD e pelo PNUA.

O refrescamento da agenda de governação dos oceanos passa, portanto, por exigências fundamentais: reformular o peso relativo que o princípio da livre utilização tem na arquitectura global do regime, reforçar o princípio da equidade como mecanismo de travagem à crescente mercadorização dos oceanos e incluir a sustentabilidade como quarto pilar do regime.

#### **4. Um novo figurino institucional: a Comissão Mundial Independente para os Oceanos**

É no contexto desta renovação da agenda de governação dos oceanos que deve enquadrar-se o surgimento da CMIO.

Formalmente constituída em Tóquio, em Dezembro de 1995, "em reconhecimento da importância fundamental dos oceanos para a sobrevivência do planeta, para a manutenção da paz e da segurança, bem como para o desenvolvimento da sociedade humana" (CMIO, 1998: 224), a Comissão incluiu nos seus objectivos, constantes dos "Termos de Referência", entre outros os seguintes: "encorajar a continuação do desenvolvimento do regime dos oceanos, com base na CNUDM, à luz das percepções e descobertas científicas em mutação, dando particular atenção às necessidades dos países em desenvolvimento, (...) estudar a interacção entre a CNUDM e outros instrumentos jurídicos e programas de acção associados, (...) tendo em atenção as duplicações, complementaridades e sinergias, (...) analisar os requisitos de gestão integrada das zonas costeiras (...)" e ainda "esforçar-se por definir formas de fortalecer as estruturas institucionais para a governação dos oceanos a vários níveis" (idem: 233).

A origem e a composição da CMIO são expressões da sua singularidade institucional. A CMIO surgiu fundamentalmente da confluência de duas dinâmicas autónomas. A primeira foi a iniciativa do então Presidente da República de Portugal, Mário Soares — num incindível compósito de pessoal e de institucional — a qual, numa primeira versão, passaria pela convocação de uma conferência inter-estatal de alto nível para repensar o regime internacional dos oceanos. As metamorfoses deste ideia — especialmente a transformação da falta de suporte político do governo chefiado por Cavaco Silva em empenhado acolhimento pelo governo de António Guterres — determinaram a sua reconfiguração, transformando-a numa aposta diplomática multifacetada do Estado Português, destinada a culminar em 1998, de que o projecto de realização da Exposição Internacional de Lisboa "O Oceano, um Património para o Futuro" constituiu um importante complemento simbólico. A segunda linha que veio a confluir com esta foi o processo de debate lançado, havia muito, por organizações não governamentais como o Instituto Oceânico Internacional (do qual Mário Ruivo fôra membro do Conselho Directivo) sobre o regime dos oceanos e que se consubstanciara nas conferências *Pacem in Maribus*. Significativamente, a *Pacem in Maribus XIX* foi realizada em Lisboa, em 1991, e no seu discurso de abertura, o Presidente Mário Soares, antes de realçar o significado da candidatura de Portugal à organização da Exposição Internacional de 1998, vincou "a necessidade urgente de analisar e reformular os modelos e mecanismos de gestão dos oceanos, usando uma abordagem que seja, a um tempo, humanista em termos de valores que a inspiram e pragmática no que toca às regras que governam a acção" (Payoyo, 1994: xxxii).

Esta confluência entre os registos pessoal, intergovernamental e não governamental reproduz-se na composição da CMIO. Na verdade, trata-se de uma comissão de personalidades que corresponde praticamente na íntegra ao retrato-robot das comissões mundiais independentes anteriores que havia sido traçado por Richard Falk (1995: 565): "personalidades eminentes, quase todas de convicções social-democratas e provenientes de elites". Nenhum dos membros da Comissão aparece como representante do seu Estado, pelo que pode concluir-se que estamos perante uma típica comissão independente. Deve, porém, notar-se que, com uma única excepção (precisamente a da

presidente honorária do Instituto Oceânico Internacional, Elisabeth Mann-Borgese), todos os demais oito vice-presidentes eram membros ou ex-membros das estruturas governamentais cimeiras dos seus países (primeiro-ministros, ministros, embaixadores, deputados). Os restantes membros são, por seu lado, a materialização da tese de Haas (1992) de que as mudanças e desenvolvimentos dos regimes internacionais correspondem à crescente influência de comunidades epistémicas. Académicos (com especial relevo para o ensino e a prática em Direito Internacional), investigadores e consultores científicos (especialmente na área ambiental), e actores destacados de anteriores processos negociais multilaterais como as Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ou sobre Ambiente e Desenvolvimento, ocupam a grande maioria dos 33 restantes lugares de membros da Comissão.

Trata-se, portanto, de uma fórmula institucional de matriz não governamental mas com importantes traços de penetração no universo intergovernamental. Richard Falk, referindo-se a precedentes tão importantes como a Comissão Palme (sobre desarmamento e segurança), a Comissão Brandt (sobre as relações Norte-Sul), a Comissão Brundtland (sobre ambiente e desenvolvimento), a Comissão Sul, presidida por Julius Nyerere ou a Comissão sobre a governação global, caracterizou o papel desempenhado no sistema internacional pelas comissões mundiais independentes sublinhando os seguintes traços: "cada relatório está associado pelo seu nome informal a um actual, anterior ou futuro chefe de estado; as suas recomendações e conclusões são apoiadas pela investigação e pelas opiniões de conhecidos peritos e supervisionados por um pequeno secretariado profissional; o seu estilo limita o seu público leitor a um pequeno grupo de fiéis seguidores; e o seu auditório alvo são decisores políticos dos Estados e das organizações internacionais. A sua influência, na medida em que exista, resulta de uma combinação do respeito público pela sua composição, que lhes confere a atenção dos media, e da abertura dos governos, que garante que o relatório será visto, ou até mesmo lido, por burocracias nacionais e internacionais favoráveis (1995: 566).

A missão de recuperar o "liberalism in an illiberal world" (idem: 563) empurra as comissões mundiais independentes para essa vocação de articulação com o mundo dos Estados, através do chamamento do sistema

inter-estatal ao tratamento dos novos desafios que se lhe colocam. Mas tais chamamento e tratamento não são nunca equacionados em termos de ruptura com as estruturas geopolíticas ou geo-económicas: prevalece invariavelmente uma óptica gradualista, não de teoria crítica mas de *problem-solving*, capaz de mobilizar os apoios de elites e de activistas moderados (idem: 575).

Esta cultura de articulação com o mundo inter-estatal é ainda susceptível de ser lida à luz de um outro quadro conceptual. A agenda das comissões mundiais independentes — porventura não o tratamento dela, como acabo de referir — veicula inquietações e mesmo prioridades típicas da "globalização contra-hegemónica" (Santos, 1995) ou da "globalização de base" [*globalization from below*] (Falk, 1998). Não é de agora a canalização do activismo cívico que anima essas agendas para o sistema das Nações Unidas (recue-se, por exemplo, a 1948 para encontrar os exemplos da Declaração Universal de Direitos Humanos ou da Convenção sobre o Genocídio). O que há de eventualmente novo no nosso tempo é a colaboração entre movimentos sociais transnacionais, organizações não governamentais e governos sem ambições geopolíticas como suporte da inclusão de novas agendas cívicas no sistema internacional. Neste modo inovador de articulação da sociedade civil global com o tecido inter-estatal, os Estados aparecem a potenciar os discursos não governamentais junto da opinião pública internacional e, acima de tudo, a ptrocinar as suas propostas no campo intergovernamental. Exemplos recentes como o da campanha pela interdição das minas anti-pessoais ou o movimento pela criação de um tribunal criminal internacional exprimem um "novo internacionalismo" (Falk, 1999) de que a conjugação entre o Estado Português, a CMIO e as organizações não governamentais actuautes no domínio oceânico é um outro exemplo ilustrativo.

Importa, pois, analisar os conteúdos desta função de intermediação inerente à natureza da CMIO e lê-los a uma dupla luz: por um lado, enquanto institucionalidade de transição entre as culturas vestefaliana e pós-vestefaliana; por outro, enquanto materialização do "novo internacionalismo" e, assim, enquanto peça da estratégia diplomática que Portugal quis potenciar.

#### **4.1. A recomposição do regime: renovação, saudade e realismo**

Na sua segunda reunião plenária (Rio de Janeiro, Julho de 1996), a CMIO decidiu criar quatro grupos de trabalho sobre os seguintes temas: a) quadro legal e institucional para a utilização e protecção do oceano; b) utilizações pacíficas do oceano, soberania e segurança; c) economia do oceano num contexto de sustentabilidade; e d) promessas e desafios da ciência e tecnologia. A estes quatro grupos de estudo, a III Reunião Plenária (Roterdão, Novembro de 1996) decidiu acrescentar um quinto sobre "parceria e solidariedade Norte-Sul", sendo finalmente criado um sexto grupo para abordar a "consciencialização e participação públicas".

Esta arrumação temática, depois reproduzida na estrutura do relatório final, corresponde, como se vê, à tripla necessidade de refrescamento da agenda dos oceanos que atrás enunciei. Vejamos os contributos efectivamente dados a esse objectivo em cada um daqueles três vectores.

*A) Reformulação da livre utilização* - O relatório da CMIO reconhece a tensão que se abate hoje sobre a velha fórmula desregulada da liberdade do alto mar, especialmente com base na posição dos países em desenvolvimento para quem essa fórmula "abriu o caminho à política dos mais fortes, à diplomacia da canhoneira e à ordem colonial e (...) tem sido usada para legitimar as ambições e prioridades dos mais poderosos, aumetando a vulnerabilidade dos mais fracos" (CMIO, 1998: 36). Não faz, no entanto, resultar daqui uma opção de ruptura mas antes de compromisso ("encontrar o equilíbrio entre as implicações positivas e negativas da liberdade dos mares"). É sob esta óptica que deve ser encarada a proposta de qualificação do alto mar como *espaço sob tutela pública [public trust]*. Na verdade, o conteúdo jurídico-institucional desta proposta não passa pela edificação de qualquer novo mecanismo supra-nacional (ao contrário do que significou a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos na sua versão original) mas antes pela devolução de um mais aturado sentido de responsabilidade a cada Estado utilizador — "o ponto fulcral desta nova abordagem reside no exercício responsável da liberdade e dos direitos de soberania" (CMIO, 1998: 36) — em

conjugação com a proposta de reconfiguração funcional do Conselho de Tutela da ONU, que lhe atribua funções de tutela pública sobre espaços e recursos comuns e não apenas sobre territórios não autónomos no quadro do exercício do direito de autodeterminação.

Uma tal modificação da filosofia da liberdade dos mares tem especiais reflexos no modo como a CMIO equaciona a promoção da paz e da segurança nos oceanos. Está aqui evidentemente em causa a redefinição do alcance da regra da utilização pacífica dos oceanos no novo condicionalismo suscitado pelo fim da guerra fria. Se, então, a contenção bipolar legitimava de facto (mesmo que não de direito) a equivalência entre liberdade do alto mar e liberdade de arsenalização do alto mar, no nosso tempo a relação entre liberdade e segurança coloca-se em termos substancialmente diferentes, sobretudo a três níveis: a utilização crescente do alto mar para actividades ilícitas (pirataria, tráfico de emigrantes ilegais, de armas, de substâncias tóxicas e radioactivas, etc.); a viabilidade de uma dinâmica genuína de desarmamento e desmilitarização dos oceanos; e o alargamento do conceito de segurança às dimensões social, económica e ambiental. Neste sentido, o relatório da CMIO, depois de condenar uma concepção ilimitada da liberdade do alto mar por ser "contraditória com a promoção da paz e da segurança nos oceanos" (CMIO, 1998: 43), aponta, em primeiro lugar, para uma reconversão do papel das marinhas no quadro dos conceitos de tutela pública e de soberania responsável, vocacionando-as para funções de policiamento internacional e de fornecimento/partilha de informações necessárias à salvaguarda da segurança ambiental. Em segundo lugar, a Comissão apela a uma desnuclearização progressiva dos oceanos, incluindo a criação de zonas livres de armas nucleares nos mares regionais (na sequência, aliás, da iniciativa consagrada em alguns tratados de alcance regional, como o Tratado de Tlatelolco de 1967 e o Tratado de Raratonga de 1985).

*B) Reforçar o princípio da equidade* - Embora se filie numa lógica de realismo político, supostamente capaz de cativar simultaneamente países ricos e pobres para as recomendações do relatório, este não afasta a procura da equidade como elemento central de um regime internacional renovado para os oceanos. Face à "intensidade com que as pressões globalizadoras estão a acentuar as disparidades de rendimentos entre e no interior dos países, e a

contribuir para a destruição do ambiente", a CMIO inscreve o seu trabalho num "movimento de recuperação do equilíbrio ideológico, embora sem recorrer a velhos métodos" (CMIO, 1998: 60).

Nesse sentido, a recolocação da equidade no centro do regime internacional dos oceanos impõe o abandono da perspectiva conflitual entre um Norte e um Sul monolíticos que imperou nos anos sessenta e setenta, em favor de uma identificação dos grupos e actores sociais vítimas de especial vulnerabilidade em relação à capacidade de protecção das adversidades independentemente da sua pertença ao Norte ou ao Sul: povos indígenas, comunidades piscatórias tradicionais, populações costeiras, pequenos Estados insulares, países sem litoral e países geograficamente desfavorecidos. No entanto, a Comissão reconhece que os países em desenvolvimento como grupo continuam a evidenciar algumas características e debilidades comuns e que, por isso, a noção de "influência partilhada" é preferível à de "parceria", enquanto as relações Norte-Sul cocontinuarem a ser marcadas por uma tão grande assimetria (CMIO, 1997: 2). A articulação entre esta fidelidade a um fundamento da luta pela equidade próximo do dossier da Nova Ordem Económica Internacional e a vontade de o expressar em novos moldes é o fundo sobre o qual o relatório assenta as suas três recomendações principais nesta matéria: primeira, a da concepção de programas de apoio aos países em desenvolvimento costeiros nos domínios da investigação, exploração e gestão dos recursos das suas zonas económicas exclusivas; segunda, a da recentragem na Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos do desenvolvimento da prospecção e exploração das duas gerações de recursos minerais dos fundos marinhos (isto é, os nódulos polimetálicos e as fontes hidrotermais); enfim, em terceiro lugar, a Comissão advoga a utilização da tributação sobre as utilizações dos oceanos como fonte de constituição de fundos com carácter redistributivo (no que aparenta ser uma recuperação da estratégia de financiamento compensatório anteriormente desenhada para a comercialização do produto da extracção dos nódulos pela Empresa da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos).

*C) Dar primazia à sustentabilidade* - Apesar de ocupar um lugar de destaque na economia do relatório, o acolhimento dado pela CMIO às exigências de sustentabilidade como pilar do regime internacional dos oceanos

não responde às exigências de articulação com os regimes ambientais que atrás enunciei.

Dando guarida às teses defendidas pela escola da Ecological Economics (Robert Costanza e Charles Perrings, dois dos líderes desta corrente, foram consultores externos da CMIO no grupo de estudo sobre 'utilizações para fins económicos dos oceanos no contexto da sustentabilidade'), o relatório funda a sua abordagem deste tema no reconhecimento de um valor económico intrínseco dos oceanos e, portanto, na necessidade de internalizar todos os efeitos externos das tomadas de decisão sobre os oceanos. Além disso, fazendo ligação às linhas da mais recente regulação ambiental, o relatório insiste no estatuto fulcral do princípio da precaução e da abordagem cautelosa das intervenções nos oceanos.

No entanto, esta insistência na sustentabilidade não foi completada por propostas concretas tendentes ao fim da segmentação de regimes (mar-rios ou oceanos-clima, por exemplo).

Em suma, deve concluir-se que, do ponto de vista dos conteúdos, o relatório "O oceano, nosso futuro" se inscreve na linha da recuperação do "liberalism in an illiberal world", procurando veicular a mensagem da conveniência de retoma ou de aprofundamento das apostas de inspiração socialista contidas na CNUDM de 1982. Todavia, a noção da diversidade de destinatários dessa mensagem, e fundamentalmente do lugar decisivo que aí ocupa o campo inter-estatal, conjugada com a proveniência profissional e ideológica da maioria dos seus membros, conduziu a CMIO aos caminhos da moderação. Por ser assim, alguns dos vectores de refrescamento da agenda do regime dos oceanos ficam apenas timidamente enunciados senão mesmo ausentes.

#### ***4.2. As sequências diplomáticas: Portugal e o novo internacionalismo***

O relatório da CMIO não é apenas uma cristalização de consensos sustentados por uma comunidade epistémica ou animados por organizações não governamentais transnacionais. Desde a primeira hora, foi-lhe apontado o propósito de contribuir para uma renovada atenção dos Estados e das

organizações internacionais pelo regime internacional dos oceanos. Como o próprio relatório afirma, "as recomendações acima avançadas dirigem-se especialmente aos Estados", embora os desafios de que se fazem eco não possam "ser enfrentados convenientemente se não forem conferidas à sociedade civil mundial oportunidades significativamente alargadas para participar nas questões oceânicas." (CMIO, 1998: 22) Nesta perspectiva se compreende que, a par da proposta para a organização de um Forum Mundial Independente para os Oceanos (a realizar de 3 em 3 ou de 4 em 4 anos), sejam avançadas propostas quer para debate na diplomacia intergovernamental — a criação de um Observatório Mundial das Questões Oceânicas, a fim de acompanhar o sistema de governação dos oceanos - quer directamente destinadas às Nações Unidas — a realização de uma Conferência das Nações Unidas sobre Questões Oceânicas, como impulso a uma racionalização dos meios institucionais intergovernamentais actuates nesta problemática.

O Estado Português, tendo sido um dos suportes fundamentais da actividade da CMIO, foi-o também no plano do seu enquadramento diplomático.

A primeira materialização desse enquadramento consistiu na mobilização de vontades para a proclamação de 1998 como Ano Internacional dos Oceanos. Este processo visava criar um quadro de referência para as iniciativas das organizações do sistema das Nações Unidas, das ONG's e da comunidade científica internacional de que a actividade e as propostas da CMIO viessem a ser elemento fulcral. Portugal foi o país desencadeador e o porta-voz desta estratégia até à sua consumação. Isso é patente logo em 1993 na VII Sessão da Comissão Oceanográfica Internacional da UNESCO, organismo de que o coordenador da CMIO, Mário Ruivo, havia sido secretário. A Resolução XVII-17, então aprovada, fixa como objectivo do Ano Internacional dos Oceanos a focagem e reforço da atenção do público, dos governos e dos decisores políticos na importância dos oceanos e do ambiente marinho enquanto recursos para o desenvolvimento sustentável. Esta iniciativa da Comissão Oceanográfica Internacional foi depois assumida pela própria UNESCO, na sua XXVII Conferência Geral, realizada em Novembro de 1993. A sua Resolução 2.5 foi a base da adopção pelo Conselho Económico e Social

da Organização das Nações Unidas da Resolução 1994/48, que requer à Assembleia Geral da ONU que considere a proclamação de 1998 como Ano Internacional dos Oceanos. A Assembleia Geral tomou essa decisão em 19 de Dezembro de 1994 através da Resolução 49/131.

Uma segunda e fundamental oportunidade diplomática utilizada por Portugal para promover o trabalho da CMIO foi a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre direito do mar, agendada para a sua 53<sup>a</sup> Sessão (1998). Portugal conseguiu associar a si 41 outros Estados, numa solicitação ao Secretário Geral para que fizesse circular uma nota (doc. A/53/524) sobre as conclusões e recomendações da CMIO antes da discussão daquela resolução<sup>1</sup>. Na sequência desta iniciativa, e após negociações bilaterais e no quadro da VI Comissão da Assembleia Geral, Portugal teve um difícil sucesso na inclusão de um parágrafo na Resolução 53/32, com a seguinte redacção: "A Assembleia Geral toma nota do trabalho da Comissão Mundial Independente para os Oceanos e do seu relatório 'O oceano... nosso futuro' e saúda o seu lançamento no contexto do Ano Internacional dos Oceanos". Seguramente de maior significado do que o texto em si mesmo e do que os resultados da votação — 134 votos favoráveis, 1 contra (Turquia) e 6 abstenções (Colômbia, Equador, El Salvador, Islândia, Peru e Venezuela) — é de destacar o facto de 13 das 35 intervenções no debate da resolução se terem referido à CMIO e ao papel de Portugal, com especial relevo para a intervenção da Áustria, em nome da União Europeia.

Por fim, a VII Sessão da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, realizada já em 1999 e dedicada à temática dos mares e oceanos, serviu para Portugal reforçar a visibilidade da sua liderança no processo de remodelação do regime internacional dos oceanos. Em sintonia com essa aposta simultânea no reforço e na mudança, o relatório do Secretário Geral desta Comissão (doc. E/CN.17/1999/4) sublinha que o interesse demonstrado pelo relatório da CMIO "reflecte um consenso crescente expresso por governos, instituições e organizações não governamentais, de que o

---

<sup>1</sup> Esses países foram: África do Sul, Alemanha, Angola, Arábia Saudita, Argélia, Argentina, Áustria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Bulgária, Cabo Verde, Canadá, China, Chipre, Costa Rica, Espanha, Fiji, Finlândia, Grécia, Guiné Bissau, Guiana, Holanda, Índia, Itália, Jamaica, Japão, Luxemburgo, Malásia, Malta, Narrocos, México, Moçambique, Mónaco, Nova Zelândia, Rússia, S. Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Singapura e Uruguai.

sistema actualmente em vigor talvez não seja tão eficaz quanto necessário para a solução dos problemas multi-dimensionais que afectam os oceanos" e, por ser assim, faz-se eco das propostas da Comissão tendentes à realização da Conferência das Nações Unidas sobre Questões Oceânicas, à criação de um Observatório Mundial dos Oceanos e à revisão dos mandatos e programas das instituições do sistema das Nações Unidas com competências sobre assuntos oceânicos.

[informação sobre intervenção de M. Ruivo na CDS/NU]

### **Conclusão**

A CMIO é um rosto institucional peculiar da globalização. Expressão da sociedade civil global mas vocacionada para servir de elo de ligação com o sistema inter-estatal, a CMIO, ao tornar-se porta-voz da necessidade de renovação democrática e solidária do regime dos oceanos, assumiu uma inspiração claramente contra-hegemónica que, no entanto, se diluiu no realismo político que envolveu as suas propostas. Nos interstícios desta construção contraditória, Portugal soube reeditar o precedente de Malta em 1967 e rentabilizar o facto de, pela sua pequenez e pelo seu estatuto semi-periférico no sistema internacional, não despertar antagonismos das grandes potências oceânicas, assumindo-se como o "senhor oceanos" da viragem do século.

## Referências

CMIO - Comissão Mundial Independente para os Oceanos (1998): *O Oceano... nosso futuro*. Lisboa, Expo'98 e Fundação Mário Soares

CMIO - Comissão Mundial Independente para os Oceanos (1997): *Draft minutes of the study group on 'Partnership and Solidarity: North-South issues'* (doc. IWCO/EC/WP11)

Falk, R. (1995): "Liberalism at the global level: the last of the independent commissions?", *Millenium*, vol. 24, nº 3

Falk, R. (1998): *Law in an emerging global village. A post-westephalian perspective*. Ardsley, New York, Transnational Publishers

Falk, R. (1999): "O impossível acontece", entrevista ao *Público* (22.5.1999)

Haas, P. (1992): "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, vol. 46, nº 1

Hardin, G. (1968): "The tragedy of the commons", *Science*, vol. 162.

Keohane, R. e Nye, J. (1977): *Power and interdependence. World politics in transition*. Boston, Little Brown

Krasner, S. (1983): *International regimes*. Ithaca, Cornell University Press

Olson, M. (1965): *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Cambridge University Press

Payoyo, P. (1994): *Ocean governance. Sustainable development of the seas*. N. York/Tóquio, United Nations University Press

Pureza, J.M. (1998): *O património comum da humanidade. Rumo a um Direito Internacional da solidariedade?*. Porto, Edições Afrontamento

Rosenau, J. e Czempiel, E.O. (1992): *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge, Cambridge University Press

Santos, B. (1995): *Toward a new common sense. Law, science and politics in the paradigmatic transition*. N. York, Routledge

Schmidt, M. (1989): *Common heritage or common burden? The US position on the development of a régime for deep seabed mining in the Law of the Sea Convention*. Oxford, Clarendon Press

Vogler, J. (1995): *The global commons. A regime analysis*. Chichester, John Wiley & Sons

Weil, P. (1991): "Des espaces maritimes aux territoires maritimes: vers une conception territorialiste de la délimitation maritime", in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges offerts à Michel Virally*. Paris, Pédone

Young, O. (1989): *International cooperation. Building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca, Cornell University Press