

Statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) depuis 2015
Statut d'Observateur de l'Assemblée de l'environnement des Nations Unies et ses organes subsidiaires depuis 2017

A Antártida, um modelo de gestão internacional?¹

Trata-se de um continente sobre o qual pouco se fala enquanto desafio jurídico internacional, mas que está sempre na imprensa, pelas distintas conquistas esportivas que ali são realizadas, pelos filmes que traçam a vida de certos animais ou, ainda, por fenômenos naturais de grande amplitude, prova das mudanças climáticas que o Homem criou sobre o planeta: esse continente é a Antártida.

É lamentável que a Antártida não seja mais objeto frequente de colóquios, lições de Direito Internacional ou de conferências visando à difusão do conhecimento jurídico ao grande público, para mostrar a que ponto a gestão internacional desse continente tão frágil é um sucesso, já há praticamente 60 anos. Trata-se, em verdade, da conquista do mecanismo o mais elaborado de gestão comum, de mutualização das competências e das vontades, para chegar a fazer desse continente um lugar de ciência e, sobretudo, de paz.

Entretanto, no fim dos anos 50, as coisas não se apresentavam sob os melhores auspícios. A Guerra Fria entrava em sua fase mais glacial, a suspeita e a desconfiança entre os dois lados estavam em seu ápice e o que se nominava, à época, de Terceiro Mundo, alcançava com dificuldade a independência política, descobrindo, assim, um mundo dividido e pouco se dando conta do peso internacional que teria na década seguinte. A proteção do meio ambiente era, naquele então, o menor dentre os problemas vividos pelos Estados, o próprio conceito dessa proteção era ainda desconhecido, o que importava era o desenvolvimento econômico. Todavia, do pior pode nascer o melhor. Raramente isso ocorre, mas foi o caso para a Antártida.

As grandes potências da época, Estados Unidos e União Soviética à frente, temiam a utilização, pelo “outro”, desse vasto continente para ali instalar armas nucleares e, assim, ameaçarem os seus respectivos territórios. Deve-se reconhecer que os Estados Unidos tiveram a iniciativa de ultrapassar o obstáculo da desconfiança e do medo para propor a alguns Estados de negociar um tratado para reservar a Antártida “exclusivamente para fins pacíficos e [que] não se converta em cenário ou objeto de discórdias internacionais”.² É assim que foi assinado em 1º de dezembro de 1959 o Tratado de Washington sobre a Antártida, o qual entrou em vigor em 23 de junho de 1961, entre doze Estados, cujos cientistas haviam realizado pesquisas nesse Continente. Esse acordo proíbe toda atividade militar na Antártida (art. 1-1) e estabelece a liberdade de pesquisa científica (art. 2). Essas atividades científicas são fundadas na cooperação internacional, que deve repousar sobre o princípio de troca de informações, de pessoal e de observações (art. 3). Segue-se um dispositivo que estrutura o funcionamento e o respeito do tratado, por meio de reuniões anuais dos Estados-parte. Não detalharei mais esse dispositivo aqui. Em todo caso, ele se enriqueceu ao longo do tempo e hoje é necessário constatar que os Estados, além da pesquisa científica, conseguiram por em prática tanto uma norma bastante detalhada para proteger o ambiente antártico e regulamentar todas as atividades que ali se desenvolvem, como os procedimentos de tomada de decisão em comum. Esse dispositivo resta, ainda hoje, exemplar e, infelizmente, pouco imitado.

¹ Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva

² Segundo considerando do preâmbulo do Tratado da Antártida.

Statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) depuis 2015
Statut d'Observateur de l'Assemblée de l'environnement des Nations Unies et ses organes subsidiaires depuis 2017

O quadro do progresso aportado pelo Tratado não seria completo se não mencionássemos o caso particular dos Estados ditos “*Claimant States*”.³ O fato que os sete Estados⁴ que reivindicam sua soberania sobre uma porção do território antártico tenham aceitado “congelar” suas reivindicações durante a vigência do Tratado e que aqueles que se opunham a elas tenham feito o mesmo em relação à sua rejeição e à sua contestação dessas reivindicações, demonstra uma capacidade dos Estados-parte que é rara na comunidade internacional, no que diz respeito a vencer as questões de soberania e de jurisdição sobre um território. Nesse sentido, as disposições do artigo 4 do Tratado são um exemplo que poderia ser utilmente seguido para a resolução de certos contenciosos envolvendo a soberania, em benefício de uma verdadeira colaboração internacional sobre os territórios contestados.

Pouco a pouco, o dispositivo institucional e jurídico se desenvolveria com a Convenção para a Proteção das Focas da Antártida (Londres, 1972) e a Convenção para a Conservação da Fauna e da Flora Marinhas da Antártida (Canberra, 1980). Com esta última convenção, o mundo antártico se mostrou uma vez mais como prova de originalidade, criando uma organização que pode, ao mesmo tempo, se assimilar a uma organização regional de pesca, pois ela define normas para a pesca nas águas antárticas, e a uma convenção de mar regional, pois ela põe em prática uma regulamentação que vai além da pesca, para se interessar à biodiversidade marinha, aos pássaros e ao meio marinho em seu conjunto. Ela pode, inclusive, criar áreas marinhas protegidas, como se se tratasse de convenções de proteção ambiental.

Na construção desse edifício jurídico, uma boa intenção que poderia haver sido desviada se evitou por pouco, diante da ação conjunta da França e da Austrália, seguidas, logo depois, de modo mais ou menos engajado, pelo conjunto dos Estados-parte ao Tratado. Nos anos 1980 foi negociado, sob a iniciativa da Nova Zelândia, uma Convenção⁵ que tinha por objetivo organizar a exploração dos recursos minerais do Continente. Em assim fazendo, a Nova Zelândia buscava estabelecer as regras protegendo o meio ambiente e limitando a liberdade de ação dos Estados. Entretanto, após haver negociado e, em seguida, assinado, a França, seguida pela Austrália, conduziu uma campanha para que essa convenção nunca entrasse em vigor e que fosse substituída por um texto, cujo objetivo seria a proteção do meio ambiente antártico diante das ameaças advindas com o Tratado de Washington. Foi um jogo de forças diplomático ousar e, logo, conseguir êxito nessa campanha. Foi assim que nasceu o Protocolo ao Tratado da Antártida relativo à proteção do meio ambiente (Madri, 1991), que entrou em vigor em 1998.

O Protocolo de Madri e seus seis anexos constituem, hoje, a chave mestra da proteção ambiental na Antártida. Esse texto não deixa de ter um lirismo poético, ao declarar que a Antártida “é uma reserva natural dedicada à paz e à ciência” (art. 2), ou ao sublinhar o “valor intrínseco da Antártida, inclusive suas qualidades estéticas, seu estado natural” (art. 3-1). Um tratado que protege as “qualidades estéticas” de um lugar não é tão frequente. Esse Protocolo proíbe “qualquer atividade

³ Deve-se sublinhar a distinção entre o vocabulário francês, que constata uma situação de fato, e o vocabulário inglês, que se contenta em fazer referência a uma reivindicação...

⁴ França, Reino Unido, Noruega, Nova Zelândia, Austrália, Chile, Argentina.

⁵ Convenção de Wellington, de 2 de junho de 1988, que nunca entrou em vigor.

**CENTRE INTERNATIONAL de DROIT COMPARÉ de
l'ENVIRONNEMENT**

INTERNATIONAL CENTRE OF COMPARATIVE ENVIRONMENTAL LAW

Statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) depuis 2015
Statut d'Observateur de l'Assemblée de l'environnement des Nations Unies et ses organes subsidiaires depuis 2017

relacionada com recursos minerais, exceto a de pesquisa científica” (art. 7), o que marcou uma ruptura com o projeto abortado de Convenção de 1988.

Nenhuma construção humana é eterna, um texto jurídico, sem dúvida, menos ainda. Constitui, assim, responsabilidade dos Estados-parte do sistema antártico fazer com que o mesmo funcione ainda por muito tempo, para o bem da comunidade internacional como um todo. Esses tratados e acordos são abertos a todos, mesmo se estabelecem distinções no momento de tomada de decisões, entre Estados mais ou menos implicados. Os desafios são sérios: ambientais, econômicos, científicos, políticos e diplomáticos. Todavia, não se deve desesperar diante da sabedoria dos Estados e do *know-how* dos diplomatas. As negociações que se iniciaram no âmbito da ONU sobre o alto mar poderiam - por que não? - se inspirar utilmente de algumas das receitas antárticas, para as quais o tempo já provou seu valor.

Serge Ségura

Embaixador a cargo dos oceanos no Ministério da Europa
e das Relações Exteriores