

®BuscaLegis.ccj.ufsc.br

REVISTA N.º 13

Dezembro de 1986 - p. 69-81

As questões Antárticas: algumas perspectivas brasileiras

Christian G. Gaubet

Dr. Em direito e Prof. do CDGD/UFSC

A gênese do Tratado da Antártica, assinado em Washington a 1º de dezembro de 1959, explica em parte porque o Brasil não se juntou mais cedo ao grupo de países que têm uma política científica em relação ao continente branco. Com efeito, embora tivesse participado da campanha científica do Ano Geofísico Internacional, em 1957/58, o Brasil não o fez com uma presença no próprio solo antártico. Esse fato serviu de pretexto para que não fosse convidado a participar da conferência que definiu o estatuto jurídico internacional da Antártica. Naquela época, o Brasil protestou contra essa evicção e esperou vários anos antes de manifestar seu interesse pelas regiões austrais, nos termos previstos no artigo IX, § 2º, do Tratado, por ele assinado em 16-5-1975.

Até então, 23 cientistas e técnicos brasileiros participaram das expedições organizadas por outros Estados. Em seguida, o Brasil lançou as bases de uma política para assuntos antárticos, denominada POLANTAR, em outubro de 1976. A Comissão Nacional para assuntos Antárticos (CONANTAR) foi criada em janeiro de 1982, quando também foi pedido à Comissão Internacional para os Recursos do Mar – CIRM – a elaboração do Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR.

A nível operacional o Brasil adquiriu dois navios para realizar pesquisas na Antártica, o *Barão de Teffé* e o Professor *W. Besnard*, cuja primeira expedição iniciou-se a 20 de dezembro de 1982. É durante a Segunda expedição, em fevereiro de 1984, que foi empreendida a construção da base *Comandante Ferraz*, primeira Estação Antártica Brasileira, na ilha do Rei Jorge (Arquipélago das Shetland do Sul), com oito módulos pré - fabricados, de construção nacional. Outros trinta módulos deviam ser colocados durante a terceira expedição, realizada a partir de 5 de janeiro de 1985 e a previsão era de tomar permanente a estação, a partir do verão austral 1985/86.

As pesquisas realizadas versam sobre assuntos que vão da meteorologia à biologia marinha, passando pela psicologia social. Uma pesquisadora da Universidade de São Paulo, por exemplo, passou *in loco* a última estação de verão, estudando o comportamento humano nesse particular ambiente de reclusão que constitui uma estação antártica. Entre as instituições envolvidas nos diversos tipos de pesquisas, pode-se citar a Fundação Universidade do Rio Grande do Sul, as universidades do Paraná e da Paraíba, a Universidade do Rio dos Sinos – UNISINOS (RS), o Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE -, Universidade Estadual Paulista, o Instituto Astronômico e Geofísico da Universidade de São Paulo.

As atividades científicas realizadas permitiram que o Brasil ingressasse no restrito clube das Partes Consultivas do Tratado de Washington, em 12 de julho de 1983, na oportunidade da 5º Reunião Consultiva especial, junto com a Índia. Este Clube conta, hoje em dia, com a participação de 18 membros, após a admissão do Uruguai e da República Popular da China, em 1985.

Os dados citados atestam a realidade dos esforços empreendidos. Estes, entretanto, são incipientes e sofrem

uma série de limitações, como reconheceu o Chanceler brasileiro na abertura da reunião informal para negociação de um regime sobre exploração e aproveitamento de recursos minerais antárticos, realizada no Rio de Janeiro, em 26 de fevereiro de 1985. "Embora o interesse do Brasil date do início deste século, meu país é um recém – chegado ao grupo das nações deste antárticas. (...) Infelizmente, as dificuldades econômicas que nos afetam habitualmente, não permitiram que nossas atividades mantenham o passo com o crescente entusiasmo de nossos cientistas".

Essa constatação aponta uma questão que preocupa seriamente os países em desenvolvimento que ligam com a pesquisa antártica e é um dos tópicos que devem merecer a maior atenção nestas primeiras jornadas latino – americanas sobre a Antártica, convocadas por uma feliz iniciativa da **Facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales** da Universidade de Rosário. Pretende-se, nesta breve comunicação, dar informações sobre as posições brasileira, insistindo sobre as posições oficiais, e por outro lado, trazer algumas reflexões sobre possíveis modalidades de cooperação entre os países sul – americanos interessados pelo que ocorre ao sul do 60º paralelo de latitude sul.

I - Posições Oficiais

Entre as posições oficiais, cabe estabelecer uma distinção fundamental entre as declarações feitas pelos representantes autorizados do Brasil e as de diversas instituições (ou pessoas) que não têm essa qualidade. Com efeito, aquelas engajam oficialmente o Estado brasileiro e podem Ter efeitos jurídicos na área internacional. Estas, ao contrário, só podem ser levadas em consideração como expressões de tendências ou posicionamentos internos, mas sem valor jurídico imediato nas relações interestatais.

Não seria necessário lembrar essa distinção se até uma época recente, os estamentos, os estamentos militares não tivessem possuído um peso determinante na definição da política externa, notadamente na Argentina e no Brasil, em prejuízo da aplicação das normas do Direito Internacional. A esse respeito, vale lembrar uma declaração que fez o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, quando da XI Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata (Buenos Aires, 2-2/12/1980): "Sofremos grande influência dessas concepções geopolíticas que, se foram úteis e compreensíveis no passado, pouco podem inspirar nos em relação à conduta no futuro. Refiro-me às teorias que pregam simples teorias de poder, mas que nos oferecem apenas a consolidação de desequilíbrio que é exatamente, o que devemos evitar". No entanto, essas teorias continuam insuflando muito dos atores e fatores mais relevantes para entender uma problemática de relações internacionais.

I.I. Posicionamentos da diplomacia brasileira

Os interesses brasileiros, em relação à Antártica, podem ser listados da seguinte maneira: (5)

- a Antártida ocupa posição estratégica significativa à defesa continental, com parte incluída na zona de segurança estabelecida no art. 4º do TIAR;
- intensificação do tráfego marítimo nacional pelas rotas do Cabo de Boa Esperança e pela dos estreitos de Drake e de Magalhães.
- Detenção da mais extensa costa marítima do Atlântico Sul.
- Abundância dos recursos vivos, passíveis de ampla exploração;
- Indução da existência de importantes minerais, no continente austral e na sua plataforma continental;

- Influência dos fatores meteorológicos do continente, para toda a América do Sul.

Para que esses interesses pudessem receber o amparo de normas jurídicas, não havia outro caminho senão aos princípios já adotados pelos signatários do Tratado de Washington. "Seria um contra – senso se, cientes de fatos científicos e econômicos que nos afetam, permanecêssemos afastados do foro onde se intercambiam tais informações e se delibera sobre as ações a empreender". De maneira bastante pragmática, constatou-se que a adesão ao Tratado justifica-se por "um objetivo de política exterior, isto é, a participação plena nas decisões internacionais a respeito da Antártica".

Com efeito, fora do Tratado pode haver pesquisa na Antártica, por iniciativa de qualquer interessado, mas não haveria nenhum dos benefícios oferecidos pela qualidade de sócio do condomínio antártico.

O Brasil, aliás, apoiou a tese dos outros sócios, ao afirmar que o Tratado tem validade *erga omnes*. Esta posição comum às 18 Partes Consultivas do Tratado, apoia-se no fato consumado que resultou da elaboração do Estudo das Terras Austrais. De um ponto de vista jurídico, no entanto, os oponentes a essa validade têm respaldo no artigo 34 da convenção de Viana sobre Direito dos Tratados (1969), o qual deixa claro que "um tratado não cria nem obrigações nem direitos para um terceiro Estado, sem seu consentimento".

Invoca-se com muita pertinência, as condições especiais da Antártica e da cooperação internacional a seu respeito, para justificar o tratamento dado à questão. Nem por isso se pode legitimar o perigoso precedente que afirma a validade *erga omnes* de uma convenção internacional. Momento quando se considera que o mesmo efeito pode ser alcançado pela menção da responsabilidade que cabe aos Estados, em razão de suas atividades antárticas. Como frisa enfaticamente a diplomacia brasileira: "quando um país decide empreender atividades concretas na Antártica, ele toma a plena responsabilidade de respeitar os princípios estabelecidos sob forma de recomendações de respeitar os princípios estabelecidos sob forma de recomendações como, por exemplo, as medidas concertadas para a proteção da fauna e da flora. A implementação da ação, de acordo com essas normas, deverá ser realizada na **prática**, nas difíceis condições antárticas, e toda transgressão tornará o Estado responsável perante a comunidade internacional.

Este é um posicionamento fundamental. Exigir de todo interessado que se responsabilize por suas atividades, perante a comunidade internacional, é uma das melhores garantias que se pode oferecer para a preservação da área antártica.

Outra garantia e que motiva muito a adesão brasileira, são as disposições do Tratado de Washington relativas ao "congelamento" das reivindicações territoriais. "Uma das principais contribuições do Tratado foi Ter aberto o caminho para a pesquisa científica e a cooperação internacional em uma área que, longe de ser um "vazio" jurídico, era objeto de opiniões amplamente divergentes, de políticas unilaterais e de firme reivindicações estatais". O Brasil esclareceu oficialmente que "não tem nenhuma reivindicação de soberania territorial e se conforma estritamente ao art. IV do Tratado".

Por todas essas razões, o Brasil manifestou claramente que as instituições jurídicas que regulam as atividades antárticas devem ser preservadas, mesmo que possam ser melhoradas. Inclusive porque o tratado de Washington é (apenas) a pedra angular de todo um sistema edificado em uma "base cooperativista. (...) seria portanto difícil imaginar a supressão ou substituição do Tratado sem voltar a situação potencialmente conflitiva que existia antes de 1959". A eventualidade do retorno zero constitui séria preocupação e contribui para fortalecer a opção recional, no sentido de não discutir questões de soberania. "(...) No quadro do Tratado, a plena participação nas atividades antárticas e o gozo de benefícios dela advenientes não pressupõem a

reclamação ou exercício de soberania. Pelo contrário, nos interessa desenvolver pesquisa científica onde mais nos pareça adequado. (...) Ademais, tenhamos em mente que o Tratado, que nos obriga, veda a formulação de novas reclamações". Este raciocínio contrapõe-se às "diversas vozes entre as mais respeitáveis que defenderam a necessidade de que reclamássemos um quinhão do continente. Nunca o fizemos, nem o fazemos".

Isso leva a tomar em consideração as vozes que defendem a necessidade de reivindicar uma área antártica, pois embora não sejam autorizadas como representantes oficiais do país (como já foi frisado), elas podem provocar perturbações consideráveis, no plano interno, através de declarações apaixonadas e polêmicas; bem como podem conseguir alterar as condições normais de boa vizinhança, como se verificou num passado recente.

1.2. Outras concepções

"Em 1957, a Escola Superior de Guerra, propôs-se estudar a posição do Brasil em face da ocupação desse continente e indicar medidas aconselháveis à dos interesses brasileiros no caso. A análise concluiu pela importância e econômica da Antártica, pelo não reconhecimento das reivindicações de seus territórios (já feitas por outros países), pela reserva de direitos para uma eventual reivindicação brasileira e, finalmente, pela aceitação provisória de um regime internacional para a região, como queriam os Estados Unidos".

Entre as maneiras de justificar a atribuição de uma porção da Antártica ao Brasil, destaca-se a tese imaginada por Therezinha de Castro, que foi a pioneira na defesa dessa nova fronteira. Trata-se da "teoria da defrontação", segundo a qual diversos setores antárticos seriam atribuídos aos países sul- americanos que tivessem orlas marítimas ao sul da Índia do Equador. Os pontos geográficos extremos dos países, no Atlântico ou no pacífico, seriam projetados em direção ao Pólo Sul para em realidade, de aplicar às regiões austrais a proposta formulada pelo Senador canadense Pascal Poirier, em 20/2/1907, para a divisão das regiões polares árticas, entre os seus "ribeirinhos" do Hemisfério Norte.

Esse tipo de propostas tem provocado reações bastante apaixonadas, mormente na Argentina, como já tive oportunidade de exemplificar em estudo anterior dedicado ao tema (16). A assimilação desse raciocínio à política externa oficial do Brasil faz-se espontaneamente. Diz-se por exemplo que a assinatura do Tratado de Washington pelo Brasil, em 1975, revela "los objetivos geopolíticamente claros de Itamaraty: se trata, ante todo, de estar presente", de crear um bloque americano capaz de poner cierta resistência a la fuerte presión dimanada por las dos grandes potencias y de diluir la preeminencia territorialista argentina dentro de esse bloque americano"(17). A teoria brasileira, eivada do "muy concreto designio de confrontar las reivindicaciones chilenas y argentinas tomado partido por Chile, es lo suficientemente explícita como para inducir em ella una evidente intención anti-Argentina"(18).

Esta análise é amplamente aceita pelos geopolíticos argentinos, que creditam facilmente o Brasil com uma política do "dividir para reinar". "Brasil al asignar territorio antártico a países que nunca tuvieron pretensiones en esse sentido, como Peru, Uruguay, Ecuador, encuentra un punto de apoyo para una supuesta alianza orientada en contra de Chile, y fundamentalmente de nuestro país"(19).

É verdade que análises desse gênero não apanágio dos geopolíticos argentinos. Basta ler o apoio que, com profundo desconhecimento do Direito Internacional, recebe a teoria da defrontação nas seguintes linhas:

É a Antártica, único lugar do mundo em que não se sabe que tribunal poderá julgar um delito ali perpetrado; a Antártica, que é de todos e de ninguém; a Antártica, de que alguns se presumem donos, embora negando o direito de assim também se considerarem os demais signatários de um tratado feito, aliás, à revelia da ONU; a Antártica, que se apresenta como "o Continente da Paz", será, dentro em breve, o pomo de discórdia se se não

chegar imediatamente a um acordo, que já está tardando, a respeito da soberania política, problema para o qual a solução justa razoável e eficaz é, ineludivelmente, a do princípio de defrontação". (20)

Nesse sustentem; a partir de sua "obrigação funcional de estudar profundamente os problemas de Segurança Nacional, (...) que jamais a Antártica será internacionalizada. Ela será repartida pela força, embora invocando direitos, quando a exploração econômica for iniciada, núcleos populacionais forem fixados, e a necessidade de segurança militar exigir. A menos que o Princípio da Defrontação seja adotado. O Princípio da divisão harmônica". (21)

Apesar das sempre possíveis previsões apocalípticas, forçoso é constatar que o Tratado de Washington garantiu, durante os últimos 25 anos, a paz internacional nas terras austrais. Claro está que não se pode afirmar que esse verdadeiro direito adquirido da comunidade internacional, a um espaço isento de conflito armado, será sempre respeitado. No entanto, o que se pode e deve fazer, é procurar formas de cooperação que possam estreitar os laços existentes e criar novos, bem como ampliar as modalidades de negociação para dar o maior amparo possível a todos os interesses em presença.

II – Necessidade e possíveis modalidades de cooperação.

O princípio da liberdade de pesquisa científica na Antártica não é questionada por ninguém. Sua implementação prática, entretanto, apresenta sérias dificuldades para os países em desenvolvimento, em razão de seu custo elevado e do escasso capital científico e tecnológico que possuem para apoiar seus esforços futuros.

Essas são razões suficientes para concluir que, de um lado, o intercâmbio de informações é uma necessidade vital e que, de outro lado, dever-se-ia pensar em realizar pesquisas conjuntas, em estações antárticas comuns, no menor prazo possível. Com efeito, os países interessados na pesquisa poderiam somar seus recursos (humanos e financeiros) para criar as infra-estruturas necessárias na Antártica. Nada impede, e tudo recomenda, que os países do Cone Sul, por exemplo, empreendam a construção de uma estação polar conjunta. Seria uma maneira de obter um laboratório particularmente adequado para a realização de pesquisa e o intercâmbio de seus resultados, com divulgação quase instantânea junto aos demais cientistas dos países envolvidos. A integração adequada de diversos meios logísticos ensejaria grande economia de recursos e permitiria ampliar a base territorial da pesquisa, notadamente fora do triângulo cuja base repousa no 60° paralelo de latitude sul e cujos vértices compreendem a intersecção desta base com os meridianos de 20° e 90° de longitude oeste, e o Pólo Sul.

Esse tipo de cooperação encontra pleno respaldo nas disposições do Tratado de Washington e sua realização efetiva até permitiria um verdadeiro salto qualitativo, uma vez que as modalidades atuais da pesquisa são muito mais internacionais do que pluri-nacionais. Também reforçaria os laços de solidariedade que começaram a se esboçar, frente à necessidade de definir o estatuto jurídico da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais.

Em relação a esse assunto, é conveniente ressaltar a relativa vulnerabilidade do sistema antártico atual (pois é da solução a ser encontrada que depende seu futuro) e a séria vulnerabilidade dos países em desenvolvimento. Durante a reunião sobre recursos minerais antárticos, realizada em Tóquio (maio de 1984), a Argentina, o Brasil, o Chile e a Índia apresentaram um documento para lembrar, e g., que "... o regime deveria incluir disposições que permitiam às partes consultivas em desenvolvimento, adquirir tecnologias adequadas e capacidade científica para iniciar, num prazo razoável, atividades dentro do regime, seja por seus próprios meios, seja por diferentes tipos de convênios associativos com países industrializados"(22). Observavam que um regime jurídico que contemplasse essas necessidades, contribuiria assim para sua maior aceitação e credibilidade internacional.

Recomendavam, ainda, a adoção de três tipos de providências:

- a) a criação de um fundo de recursos para promover a participação dos países em desenvolvimento na pesquisa mineral;
- b) a prioridade da criação de joint ventures incluindo a participação desses países;
- c) o fortalecimento da Comissão Consultiva, no sentido de se ampliar sua ação e de torná-la um foro de intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico, dentro do regime. Em outras palavras, e como consistiu o Chanceler brasileiro, na altura da reunião informal para negociação de um regime sobre exploração e aproveitamento de recursos minerais antárticos, realizada no Rio de Janeiro (26/21985): "Se essas atividades podem se tornar possíveis, aceitáveis e controladas por um instrumento jurídico internacional obrigatório, nós devemos assumir que elas não serão o privilégio de poucos países tecnologicamente adiantados"(23).

Este é desafio atual que enfrenta a cooperação antártica. De sua superação dependerá amplamente a continuidade do sistema antártico, sem que se preocupe com a data de 1991. Com efeito, e apesar de muitas opiniões em contrário, o artigo XII-2 do Tratado de Washington apenas faculta às partes consultivas requerer, 30 anos após sua entrada em vigor, a reunião de uma conferência para rever seu funcionamento. A definição de um estatuto jurídico para a exploração dos recursos minerais teria provavelmente por efeito de tornar desnecessária esta reunião e, conseqüentemente, preservar o estatuto atual. Isso apenas evidencia que, também nas áreas jurídica e diplomática a cooperação é da essência do sistema antártico.

Florianópolis, em 23/07/1986

NOTAS:

* Este estudo foi apresentado nas *Primeiras Jornadas Latino-americano sobre la Antártida*, realizadas em Rosário (Argentina), 28-29/8/1986.

1 - Em 30/7/1958, o Brasil remeteu nota de protesto ao governo norte americano, afirmando notadamente: "(...) o Brasil, ante o imperativo de proteger sua Segurança Nacional, reservar-se-á o direito de livre acesso à Antártida, assim como o de apresentar as reivindicações que possa vir a julgar necessárias".

2 - Ver o estudo de Rubens Junqueira VILLELA. Viagem no tempo da Antártida. **Ciência hoje**. Vol., 4 n.º. 24. MAI./JUN. 1986, p. 42-55.

3 - BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Organismos Internacionais. Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço. *Repertório de posições do Brasil sobre política antártica. 1982/0985*. p. 6. Doravante citado como: MRE, Repertório...

Agradeço ao Conselheiro Luís Filipe de Macedo Soares Guimarães, Chefe da DMAE, e ao Secretário Nelson Tabajara de Oliveira, pelo auxílio prestado na comunicação desses documentos. No entanto, está claro que as interpretações dadas, neste estudo não refletem necessariamente as posições do Itamaraty sobre as questões analisadas.

4 - Declarações a *O Estado de São Paulo*, 3/12/1985, p. 5.

- 5 - Cf. Múcio Piragibe Ribeiro de Bakker, Antártida, um desafio e uma esperança *Revista Brasileira de Tecnologia*. 3 (13), JUN/JUH. 1982, p. 18.
- 6 - MRE, Repertório... p. 6.
- 7 - Ibidem, p. 23.
- 8 - Ibidem, p. 13. Ver, também, o documento da Assembléia Geral da ONU: A/39/583 (Partie II), Vol. II, de 2/11/1984. Question de I Antarctique. P. 10, § 26.
- 9 - MRE, Repertório... p. 10, e A/39/583, op. cit. 11 § 30.
- 10 - MRE. Repertório... p. 9.
- 11 - A/39/583, op. cit. p. 12, § 32.
- 12 - MER. Repertório... p. 12.
- 13 - Ibidem. P. 21.
- 14 - Ibidem.
- 15 - MONSERRAR FILHO, José. O Brasil no mundo antártico. *Ciência hoje*. Vol. 4, n.º. 24, MAI/JUN. 1986, p. 56.
- 16 - Cf. Christian G. CAUBET. Dimensões americanas da Antártica. *Política e Estratégia* (São Paulo), 4 (III), OUT./DEZ. 1985, p. 640-1
- 17 - Carlos MASTRORILLI. Brasil y la Antártida. A propósito de la tesis de Threzinha de Castro *Estratégia* (Buenos Aires), n.º. 43-44, NOV.'DIC. 1976. ENE/FEB. 1977, p. 115.
18. - Ibidem, p. 118.
- 19 - Norberto ARDUINO. Antártida argentina: su situación atual. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. IV (11), 1978, p. 46. No mesmo sentido, ver José Henrique CRENO VELASCO: La adhesión de Brasil al tratado antártico. *Revista de Política Internacional* (madrid), n.º 146, 1976. p. 73 e 76 e seq.; e Carlos MASTRORILLI, op. cit. p. 118.
- 20 - Eurípides Cardoso de MENEZES. *A Antártica e os desafios do futuro*. Rio de Janeiro, Capemi Editora, 1982. P. 113.
- 21 - Coronel Elber de Mello HENRIQUE. *Uma visão da Antártica*. Rio, Biblioteca do Exército Editora, 1984. p. 122.
- 22 - MRE. Repertório... p. 127.
- 23 - Ibidem, p. 28

