

# OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA GLOBAL DO OCEANO

Aldino Santos de Campos<sup>1</sup>

«A VIDA COMEÇOU NO OCEANO HÁ CERCA DE 3,5 MIL MILHÕES DE ANOS E À MEDIDA QUE A EVOLUÇÃO PROGREDIA, MUITAS ESPÉCIES EXTINGUIRAM-SE, ALGUMAS DEIXARAM PARA TRÁS FÓSSEIS E OUTRAS APARECERAM. E MESMO AGORA, O OCEANO NÃO PAROU DE MUDAR À MEDIDA QUE A EVOLUÇÃO CONTINUA E OS HUMANOS DEIXAM A SUA MARCA.»

Portal do Oceano (<https://ocean.si.edu/>)

O oceano global é o sistema interligado das águas oceânicas da Terra, compreendendo a maior parte da hidrosfera, e que cobre cerca de 70% da superfície da Terra. Sendo muito mais do que apenas água salgada, ele é o principal sistema de suporte de vida do planeta, agindo como um condensador natural e de larga escala. As suas características capacitivas permitem absorver as mudanças drásticas da temperatura do nosso planeta, regulando o clima global e, dessa forma, garantindo a nossa subsistência.

A humanidade mudou a sua própria visão sobre o Oceano ao longo do tempo. Essa mudança, fruto da necessidade da utilização dos mares, resultou numa constante evolução do regime dos oceanos, atualmente codificado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)<sup>2</sup>. Esta convenção, por muitos considerada como a «Constituição dos Oceanos», pode ser analisada, à luz da teoria das relações internacionais, sob múltiplas perspectivas. Nela está refletida a realidade de uma época,

## RESUMO

O oceano global é o sistema de suporte de vida do nosso planeta. Ele engloba um dos quatro *global commons*, o alto mar, e representa o somatório de todos os mares e oceanos que estão interligados à escala mundial. A sua governança é um tema que ainda está longe de gerar consensos. Apesar de a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) determinar a sua configuração espacial, e regulamentar os diversos componentes do Oceano, este objetivo não foi plenamente conseguido, resultando em lacunas relativas à sua proteção e sustentabilidade. Pretende-se com este artigo ilustrar alguns dos constrangimentos e desafios relacionados com a governança global dos oceanos num futuro próximo.

*Palavras-chave:* governança, regime dos oceanos, CNUDM, sustentabilidade do ambiente marinho.

## ABSTRACT

### THE CHALLENGES OF THE GLOBAL GOVERNANCE FOR THE OCEAN

The Global Ocean represents our planet's life support system. It



encompasses one of four Global Commons, the High Seas, and embodies the sum of all seas and oceans that are interconnected at a global scale. In turn, its governance is an issue that is still far from generating consensus. Although the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) determines its spatial configuration and regulates the components of the Ocean, this is not achieved globally, resulting in gaps in terms of its protection and sustainability. This paper highlights some of the major constraints and challenges regarding to Global Ocean Governance to be faced in the years to come.

*Keywords:* governance, regime of the oceans, UNCLOS, sustainability of the marine environment.

que originou a sua génese, incorporando assim as motivações contemporâneas relativamente às diversas áreas, tais como a social, a económica, bem como a científica e tecnológica.

Um elemento chave que pode ser facilmente identificado na CNUDM é o estabelecimento de limites de soberania e de jurisdição. Desde logo, verificamos uma clara distinção entre um oceano político e um oceano global, este segundo tal como visto por um alienígena do espaço exterior. Esses limites, por vezes denominados como fronteiras, são acordados e aceites, por acordo multilateral, por quem ratificou a CNUDM e são o reflexo de quase uma década de negociações e acordos. Em sentido prático, esses limites regulam a extensão da jurisdição dos Estados costeiros sobre diversas matérias referentes aos assuntos marítimos. Bem longe do regime do *mare liberum* cunhado por

Hugo Grotius<sup>3</sup> no século XVII, baseado num oceano global estritamente liberal e sem fronteiras, hoje vivemos com um Oceano fragmentado, contudo, legalmente suportado pela CNUDM.

Embora aceitemos os limites marítimos como garantia, existem eventos naturais, como a migração de grandes cardumes, e ameaças causadas pelo homem, como a poluição, atualmente centrada na poluição do plástico, que não reconhecem tais limites que nos foram impostos. Por exemplo, os grandes cardumes deslocam-se na sua área natural, algures no oceano global, ignorando qualquer tipo de ação de controlo e de considerações sobre esses limites. Obviamente, que o mesmo se aplica à poluição marinha.

Ao aplicar o conceito de «comuns globais», pode-se facilmente retratar que a grandeza dos oceanos foi sendo reduzida ao longo dos tempos, restando apenas o que pela CNUDM se designa por alto mar<sup>4</sup>. Para evitar o destino ilustrado por Hardin<sup>5</sup> no seu conhecido trabalho «A tragédia dos comuns», é necessário acordar e implementar uma boa governança dos oceanos, neste domínio espacial não regulamentado, mesmo considerando as limitações associadas a este tipo de prática. Para melhor compreender este desafio, é necessário questionar: O que é a governança dos oceanos, segundo uma perspetiva global, e quais são os seus níveis de ação?

### **O QUE É A GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS?**

Obviamente que a governança dos oceanos não é uma questão atual. Para melhor enquadrar a discussão à volta deste tópico podemos facilmente identificar duas componentes distintas: o objeto – Oceano – e o processo – governança. Para tal, iremos identificar, e detalhar, o ponto de aplicação sobre o qual exercemos este tão complexo processo, em especial quando alargado à escala global.

## O OCEANO

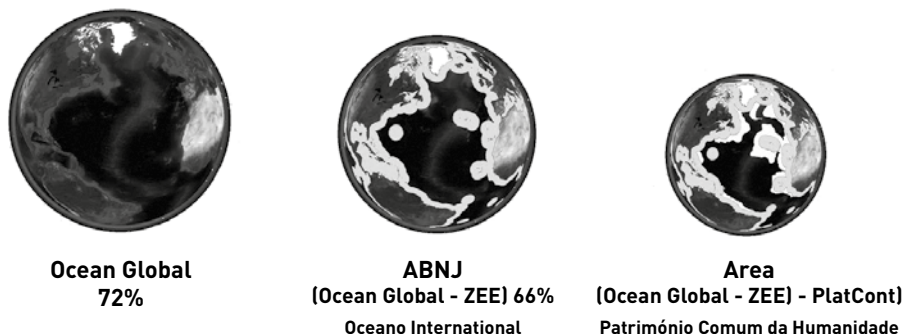
Começando pelo objeto de estudo, podemos considerar o Oceano a várias escalas (locais, nacionais, regionais e globais), e incorporando sempre os princípios estabelecidos pela CNUDM. Os múltiplos espaços marítimos definidos pela CNUDM refletem os princípios acordados durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Terceira Conferência), concluída em 1982. Relacionando os conteúdos desta conferência, no que diz respeito aos espaços marítimos, com o quadro conceptual de acordo com o qual as relações internacionais podem ser analisadas, é relativamente simples identificar as três teorias mais proeminentes das Relações Internacionais

(RI), como o realismo, o liberalismo e o construtivismo. Esta análise leva-nos a um quadro conceptual e teórico múltiplo distribuído geograficamente com base na aplicação da Terceira Conferência, envolvendo as dimen-

sões teóricas do realismo [na afirmação individual dos Estados costeiros sobre as suas regiões marítimas adjacentes, como o mar territorial, a zona económica exclusiva (ZEE) e a plataforma continental estendida além das 200 milhas marítimas], do neoliberalismo (governança ambiental, globalização e liberdade de navegação) e do construtivismo (a área – considerada como património comum da humanidade – e que representa o elemento de união e partilha entre os povos). Obviamente, estas múltiplas abordagens, como referido anteriormente, terão um impacto significativo no processo de governança, o qual iremos discutir mais tarde. Há também uma parte importante do oceano global que não é considerada sob qualquer jurisdição nacional – o alto mar<sup>6</sup>, designado de igual forma como oceano internacional. Esta parte é a herança que resta do legado do *mare liberum*, de Hugo Grotius, e é considerada um dos quatro maiores *global commons*<sup>7</sup>. Este corresponde basicamente à coluna de água para além da ZEE dos Estados costeiros e representa quase dois terços de todo o oceano global. A sua enorme quantidade de água cobre a área, de acordo com a parte XI da CNUDM, e as plataformas continentais estendidas para além das 200 milhas marítimas, de acordo com o artigo 76.º da CNUDM (figura 1).

HÁ TAMBÉM UMA PARTE IMPORTANTE DO OCEANO GLOBAL QUE NÃO É CONSIDERADA SOB QUALQUER JURISDIÇÃO NACIONAL – O ALTO MAR, DESIGNADO DE IGUAL FORMA COMO OCEANO INTERNACIONAL.

**Figura 1** > De oceano global a oceano político<sup>8</sup>



Em alternativa, não obstante as considerações acima referidas, pode-se também considerar uma visão diferente/complementar sobre o objeto de estudo – o Oceano. Esta visão, baseada numa linha racional, considera o oceano global contínuo como um elemento natural para a nossa própria subsistência. Este oceano global unificado engloba uma abordagem holística e integrada ao nosso desenvolvimento sustentável. A importância dos oceanos para um desenvolvimento sustentável é amplamente reconhecida pela comunidade internacional e foi incorporada pela primeira vez no capítulo 17 da Agenda 21<sup>9</sup>. Recordando o documento das Nações Unidas «O futuro que queremos»<sup>10</sup>, adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), os Estados-Membros defenderam uma «abordagem holística e integrada para o desenvolvimento sustentável que guie a humanidade a viver em harmonia com a natureza e que a leve a esforços para restaurar a saúde e a integridade do ecossistema da Terra»<sup>11</sup>. Sublinharam, entre outros objetivos, a importância da

«conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos mares e dos seus recursos para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente através dos seus contributos para a erradicação da pobreza, o crescimento económico sustentado, a segurança alimentar e a criação de meios de subsistência sustentáveis e o trabalho digno, ao mesmo tempo que protegem a biodiversidade e o ambiente marinho e abordam os impactos das alterações climáticas»<sup>12</sup>.

Embora muito ambiciosos, estes objetivos são cruciais para todos os Estados da Terra, uma vez que dependemos do ambiente para sustentar as nossas vidas, pelo menos nos moldes em que estamos habituados a viver.

Para concluir a análise desta primeira componente, podemos também afirmar que a configuração final do oceano político, relativamente aos limites de soberania e nos termos da CNUDM, ainda está longe de ser alcançada. Os limites exteriores das plataformas continentais submetidas pelos Estados costeiros determinarão, num futuro próximo, os limites nacionais tidos como finais e vinculativos e, por inerência, o limite da área – património comum da humanidade.

## **A GOVERNANÇA**

A análise desta equação complexa denominada governança dos oceanos, começa por quantificar as múltiplas escalas associadas ao Oceano. O mesmo princípio pode ser aplicado à segunda componente – o processo de governança – mas num nível de impacto mais elevado. Se considerarmos a análise exclusiva sobre o Oceano, como efetuado anteriormente, com um certo grau de complexidade, então concluiremos que o processo de governança em si é ainda mais problemático.

O primeiro contacto com este conceito remonta a quase duas décadas, quando Paquet<sup>13</sup> descreveu que, embora a própria governança não fosse um conceito novo, a ciência da Governança era uma disciplina relativamente recente. Por essa altura, vários autores

apontaram o significado da governança com uma base comum centrada na gestão, coordenação e tomada de decisão. Sutherland<sup>14</sup> e Nichols<sup>15</sup> descreveram este conceito resumidamente como: «A governança tem a ver com a gestão do relacionamento entre as pessoas à medida que estas interagem com o seu ambiente.»<sup>16</sup> À semelhança do modelo de Sutherland, vários outros mode-

los tradicionais de governança têm-se baseado numa abordagem científica de gestão em que a principal premissa é a de que uma forte liderança das organizações (públicas, privadas ou cívicas) implica uma

A GOVERNANÇA TEM A VER COM A GESTÃO  
DO RELACIONAMENTO ENTRE AS PESSOAS  
À MEDIDA QUE ESTAS INTERAGEM  
COM O SEU AMBIENTE.

boa compreensão dos seus ambientes<sup>17</sup>. Neste contexto, a gestão pressupõe o desenvolvimento de sistemas abrangentes de valores, a formulação de políticas e estratégias, bem como a implementação da estratégia<sup>18</sup>. Embora, em certa medida, a governança se sobreponha à gestão, esta está mais focada na definição de parâmetros e regras de conduta para gerir uma situação complexa<sup>19</sup>. Assim, a governança visa acomodar conflitos, interesses contraditórios e galvanizar ações cooperativas.

Após definir a ideia global subjacente a este conceito, torna-se bastante óbvio que o sucesso desta teoria depende, em grande parte, do contexto geopolítico da sua implementação. Assumindo o atual estado no sistema internacional, e de acordo com a teoria das RI, em que todos os Estados são considerados como unidades autónomas, é bastante simples implementar essa governança a nível local ou nacional, uma vez que o Estado é possuidor de um governo próprio que legitima as ações da governança. Ou seja, é uma governança perfeitamente legitimada, ou governação, dentro dos limites geográficos da sua competência. Contudo, este conceito de governação pode tornar-se mais delicado, quando considerado para além do nível nacional. Basicamente, o pressuposto global é justaposto ao conceito de governança, ou seja, a governação global, como iremos apresentar em seguida.

#### A GOVERNANÇA GLOBAL

Há um vasto leque de opiniões sobre a definição da governança global, sendo que este conceito pode assumir posições extremas. Por um lado, diversos académicos dizem que se trata de um conceito confuso e vagamente coeso, uma vez que envolve uma miríade de ideias, pessoas e forças sociais<sup>20</sup>. Por outro, é também defendido que possa ser tomado como um conceito falacioso, pois poderia ser uma tentativa de controlar os aspetos perniciosos da globalização, e um sinónimo para uma governação mundial<sup>21</sup>. Contudo, e numa primeira análise, quando colocamos a questão «O que é de facto a governança global?», podemos chegar à conclusão de que «A governação global parece ser praticamente tudo»<sup>22</sup>.

De qualquer forma, é evidente que a governança global segue os princípios dominantes que norteiam a governação «genérica». A questão principal no seu caso é a legitimidade

do seu exercício, uma vez que estamos a envolver-nos com diferentes níveis de soberania<sup>23</sup>. Sentimos que precisamos deste tipo de governança, em especial para as ameaças comuns transnacionais, o que não sabemos é como defini-lo e implementá-lo, pois constitui um conceito confuso num mundo global. Na realidade, Mazower<sup>24</sup> refere que a denominação «governança» é adotada por não sabermos verdadeiramente o que está a acontecer. Outros autores<sup>25</sup> salientam que a sua necessidade surgiu dos fenómenos de globalização no auge do crescimento económico em meados dos anos 1990. Adicionalmente, no mesmo período<sup>26</sup>, propuseram um trabalho notável sobre a governança global, sublinhando que estávamos a avançar para algo diferente em termos de política mundial e definiram a governança global como uma governação na ausência de um governo (legitimado para tal). Pela mesma altura, o Governo sueco estabeleceu uma comissão orientada para as políticas da governança global, cujo relatório intitulado «Our Global Neighborhood»<sup>27</sup> coincidiu com a publicação inicial, pelo Conselho Académico do Sistema das Nações Unidas (ACUNS)<sup>28</sup>, da revista *Global Governance*<sup>29</sup>. A Comissão para a Governança Global, definiu este complexo processo como:

«A governança é a soma das muitas formas que indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerem os seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo através do qual podem ser acomodados interesses contraditórios ou diversos e em que podem ser tomadas medidas de cooperação. Inclui instituições formais e regimes habilitados a impor o cumprimento, bem como acordos informais que as pessoas e instituições ou concordaram ou consideraram ser do seu interesse... A nível global, a governação tem sido vista principalmente como relações intergovernamentais, mas deve agora ser entendida como envolvendo também organizações não governamentais (ONG), movimentos de cidadãos, empresas multinacionais e o mercado de capitais global.»<sup>30</sup>

Mas qual a área de cobertura da governança global? Segundo Archer<sup>31</sup>, a resposta aparente é que se destina a atividades transfronteiriças, normalmente fora do controlo exclusivo ou jurisdição de cada governo. Isto aplica-se, por exemplo, às trocas comerciais bem como à economia global. Archer também enumera algumas questões emergentes a serem tratadas no século XXI. Por exemplo, a criminalidade internacional, o contrabando de drogas, os problemas ambientais transfronteiriços (onde podemos aplicar as questões transfronteiriças aplicadas ao oceano global), a internet, o turismo, a migração dos povos e a propagação de doenças (como o caso atual da covid-19) são apenas alguns dos mais conhecidos. Ao considerar a sua prática, Harman e Williams<sup>32</sup>, sugerem que a governança não se trata apenas do processo de gestão de um grande conjunto de atores e ideias, mas também de uma área de contestação política e de conciliação. Por conseguinte, os problemas da governança global estão parcialmente relacionados com o processo em si, com os seus mecanismos e com os atores envolvidos, mas refletem também a dinâmica fundamental da política das relações internacionais.

Neste contexto, a governança global reflete as abordagens tecnocráticas, multiparticipativas e inclusivas nas quais as relações internacionais são materializadas. Como se pode agora conjugar este processo multiparticipativo e global juntamente com os múltiplos cenários dos oceanos discutidos anteriormente? Que combinações podem resultar dessa associação?

## A GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS

«DURANTE VÁRIOS SÉCULOS, A GRANDEZA DOS OCEANOS ERA TÃO VASTA QUE SE ACREDITAVA SER ILIMITADA... NO ENTANTO, TORNOU-SE CLARO QUE A ESCASSEZ, O FACTOR ECONÓMICO UNIVERSAL DA VIDA – SE APLICA MESMO AOS OCEANOS»<sup>33/34</sup>.

Com base nesta frase, é possível concluir que a antiga certeza de recursos ilimitados é uma presunção infundada. Tanto o oceano internacional (que neste texto representa o alto mar ou, como anteriormente referido, as áreas além da jurisdição nacional – ABNJ) como o oceano global (todo o oceano interligado) exigem um modelo sustentável adequado. Para melhor explicar e dar cobertura a todos os possíveis casos de estudo sobre governança global dos oceanos, o objeto de estudo será dividido em duas partes distintas: a governança do oceano internacional e a governança internacional do oceano global, sendo que a primeira pode ser considerada como uma componente da segunda (tabela 1).

**Tabela 1** > As múltiplas abordagens para a governança dos oceanos

	Oceano Político (CNUDM)	Oceano Global (Abordagem Holística)
Governança Local/Nacional	<p><b>Nível local</b></p> <p>Governança Marinha Cadastro Marinho</p> <p><b>Nível nacional</b></p> <p>Gestão Marinha Planeamento do Espaço Marinho</p>	<p>Adoção de procedimentos globais para reduzir os impostos sociais, ambientais e económicos a nível local/nacional.</p>
Governança Global	<p>Governança do Oceano Internacional</p> <p>(O Alto Mar)</p>	<p>Governança Internacional do Oceano Global</p> <p>(Processo multiparticipativo e inclusivo)</p>

Fonte: Elaboração própria.

## A GOVERNANÇA DO OCEANO INTERNACIONAL<sup>35</sup>

Esta classe específica de governança global está intimamente ligada à governança dos *global commons*, neste caso, associada ao Oceano. A governança dos *global commons* representa um aspeto específico da governança ambiental global, sendo que esta não poderá ser feita com sucesso sem uma governança global. Como prevenira Hardin<sup>36</sup>, os *global commons* podem não ser sustentáveis se não forem regulamentados. A sensação de ilimitado, como salientado por Eckerd<sup>37</sup>, acabará por desaparecer devido à pressão imposta pelo progresso ao longo do tempo. Um exemplo da nossa história recente é o esforço no estabelecimento de regras, durante a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar<sup>38</sup>, para estabelecer os limites do mar territorial e da plataforma continental dos Estados costeiros. No caso da plataforma continental, o limite exterior era baseado em dois critérios distintos: um, assente num valor de profundidade, fixado na isobatemétrica dos 200 metros, e o outro no conceito de explorabilidade<sup>39</sup>. Embora estes critérios, à data do seu estabelecimento, andassem próximos um do outro, uma vez que a capacidade tecnológica para explorar o leito marinho disponível no final dos

A PROCURA DE RECURSOS É UM FACTO REAL, SENDO UMA AÇÃO ESSENCIAL PARA A SOBREVIVÊNCIA DOS ESTADOS. NA ATUAL ORDEM MUNDIAL, OS RECURSOS SÃO UM ELEMENTO CRUCIAL E IGNORAR ESTA VERDADE PODERÁ ORIGINAR DIVERSAS FRAGILIDADES ESTRATÉGICAS AOS ESTADOS.

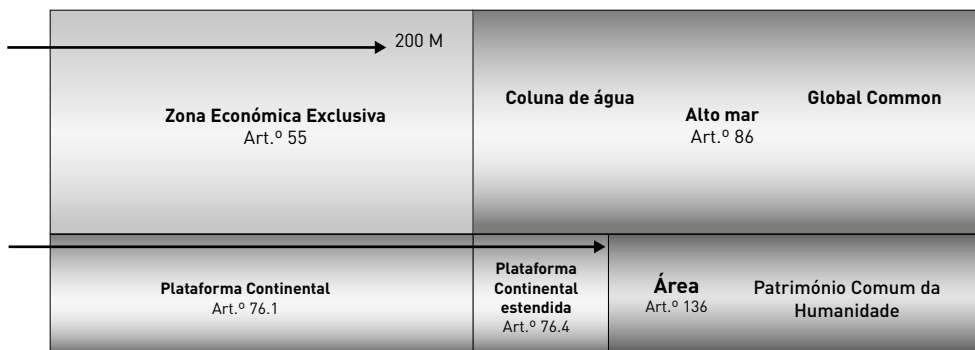
anos 1950 rondava os 200 metros de profundidade, a verdade é que à medida que o progresso tecnológico se desenvolve também o conceito de limite de explorabilidade se altera, tornando o critério da profundidade divergente do da explorabilidade e sem sentido em função do tempo. Este é um exemplo claro de como a capacidade tecnológica em confronto com

a dimensão limitada dos recursos irá, com o tempo, criar um processo de redução dos nossos bens comuns globais. Hoje, observamo-lo no Oceano, no futuro observá-lo-emos no espaço sideral, tal como hoje é considerado e como os marinheiros quinhentistas percecionavam então o Oceano. É, de facto, apenas uma questão de tempo para que o progresso tecnológico se destaque.

A procura de recursos é um facto real, sendo uma ação essencial para a sobrevivência dos Estados. Na atual ordem mundial, os recursos são um elemento crucial e ignorar esta verdade poderá originar diversas fragilidades estratégicas aos Estados. A parte que resta do Oceano concebido por Hugo Grotius é agora resumida a uma área que apenas existe além das 200 milhas náuticas, sendo que a gestão desse espaço, de acordo com a CNUDM, é realizada em diferentes níveis (figura 2).



**Figura 2** > Os domínios além das 200 milhas marítimas de acordo com a CNUDM



Fonte: Elaboração própria.

O fundo marinho, que compreende o solo e o subsolo, está claramente definido na CNUDM. Este elemento está subdividido em dois grandes grupos: (1) as plataformas continentais dos Estados costeiros e (2) a área além do primeiro grupo que, como já enunciámos, é património comum da humanidade. Neste âmbito, e embora seja um processo ainda em curso, os limites de jurisdição sobre as plataformas continentais dependem de um reconhecimento por parte da Comissão de Limites da Plataforma Continental, estabelecida pela CNUDM, e, no seu conjunto, estes limites constituem o próprio limite da área. Relativamente à área, a sua gestão é garantida por intermédio da Autoridade Internacional do Fundo Marinho [International Seabed Authority (ISA)], autoridade esta também implementada pela própria CNUDM.

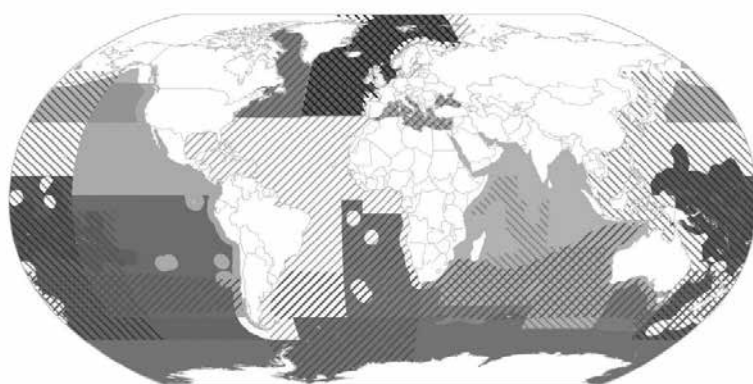
Em contraste, o alto mar consiste numa manta de retalhos de organizações internacionais (tabela 2), tratados e acordos para gerir os recursos dos oceanos, bem como a atividade humana existente neste meio. Esta realidade é consequência da inexistência de qualquer mecanismo da CNUDM que providencie qualquer tipo de gestão nestas áreas que vão para além da jurisdição nacional de qualquer Estado<sup>40</sup>. Apesar destes vários órgãos de governança, não existem instrumentos para coordenar áreas e setores geográficos, resultando em lacunas e sobreposição das suas jurisdições (figura 3).

**Tabela 2 > Órgãos de governança internacional com atuação no alto mar**

Regional fisheries management organizations		Regional seas organizations	
<b>CCSBT</b>	Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	<b>CCAMLR</b>	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
<b>GFCM</b>	General Fisheries Commission for the Mediterranean	<b>MAP</b>	Mediterranean Action Plan for the Barcelona Convention
<b>IATTC</b>	Inter-American Tropical Tuna Commission	<b>OSPAR</b>	OSPAR Commission (from the Oslo and Paris Conventions)
<b>ICCAT</b>	International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna	<b>SPREP</b>	Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme
<b>IOTC</b>	Indian Ocean Tuna Commission	<b>Global/sectoral organizations</b>	
<b>NAFO</b>	Northwest Atlantic Fisheries Organization	<b>IMO</b>	International Maritime Organization
<b>NEAFC</b>	North East Atlantic Fisheries Commission	<b>ISA</b>	International Seabed Authority
<b>NPAFC</b>	North Pacific Anadromous Fish Commission	<b>IWC</b>	International Whaling Commission
<b>SEAFO</b>	South East Atlantic Fisheries Organization		
<b>SIOFA</b>	South Indian Ocean Fisheries Agreement		
<b>SPRFMO</b>	South Pacific Regional Fisheries Management Organization		
<b>WCPFC</b>	Western and Central Pacific Fisheries Commission		

Fonte: Adaptado de WILSON, Elizabeth – «Mapping governance gaps on the high seas». A Chatbook from The PEW Charitable Trust, 2017, p. 11.

**Figura 3 > Sobreposição das áreas de atuação dos órgãos de governança internacional relativamente ao alto mar**



Organizações incluídas



Fonte: Adaptado de WILSON, Elizabeth – «Mapping governance gaps on the high seas», p. 11.

A nível europeu, em 10 de novembro de 2016, a Comissão Europeia e o alto representante da União Europeia estabeleceram uma agenda conjunta para o futuro dos nossos oceanos, propondo 50 ações para que os oceanos sejam seguros, limpos e geridos de forma sustentável na Europa e em todo o mundo<sup>41</sup>. Esta agenda baseia-se num entendimento amplamente partilhado de que o quadro de governança dos oceanos precisa de ser reforçado, que as pressões sobre os oceanos precisam de ser reduzidas e que os oceanos do mundo devem ser utilizados de forma sustentável. Salienta ainda que uma melhor compreensão sobre os oceanos é fundamental para atingir tais objetivos<sup>42</sup>.

## A GOVERNANÇA INTERNACIONAL DO OCEANO GLOBAL

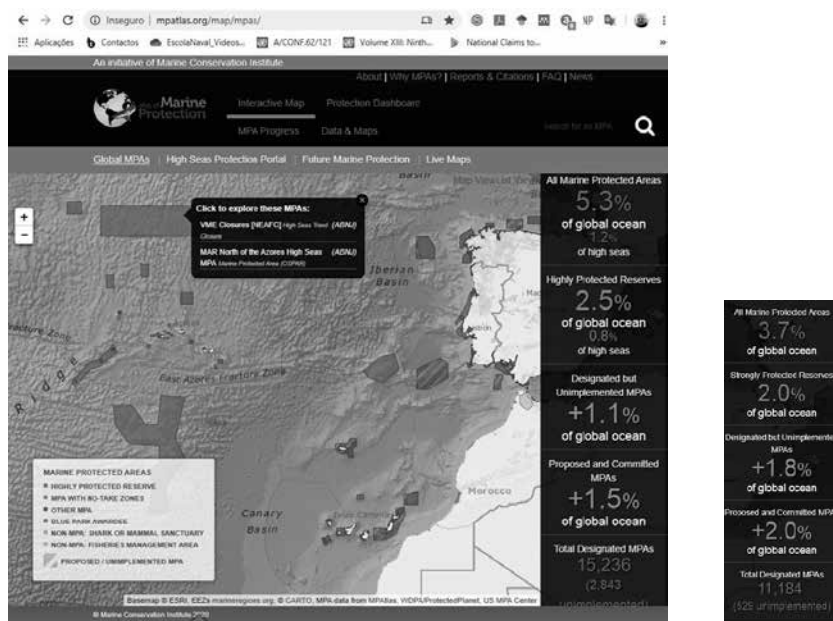
«OS OCEANOS SÃO UM TESOURO COMUM SEM LIMITES FÍSICOS. O TESOURO SEMPRE ATRAIU PIRATAS. PRECISAMOS DE MAIS TUTORES – ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS – CONTRA A PIRATARIA EM ÁREAS DENTRO E FORA DAS JURISDIÇÕES NACIONAIS. AFINAL, OS MARES SÃO A NOSSA VIDA»<sup>43</sup>.

As abordagens finais deste artigo retomam a combinação alternativa para a governança dos oceanos. Seria um exercício decisivo a ser conduzido e assume como contributo o oceano global sem fronteiras. Este nível de governança estende-se para além do alto mar. O derradeiro desafio consiste em adotar, em toda a extensão, os mecanismos existentes na governança do oceano internacional, no oceano global, tirando dessa forma mais-valias em determinadas matérias críticas que podem ter impacto positivo e salvaguardar a integridade do ecossistema marinho. Uma boa governança global do Oceano requer muito mais do que um simples exercício de gestão. Requer a identificação de uma ameaça comum, que pode expor a nossa própria existência. Situações como a sobre-exploração, as alterações climáticas, a acidificação, a poluição e a diminuição da biodiversidade são ameaças atuais que afetam o oceano global e, portanto, afetam todos os que vivem neste planeta, dentro e fora de um espaço sob uma particular jurisdição. Trata-se de um problema que vai além do alto mar, podendo também incluir áreas sob jurisdição nacional, mas que não podem ser sustentadas devido à impossibilidade de estabelecer barreiras físicas para conter o perigo. O bem-estar humano não pode ser alcançado sem a proteção e conservação do ecossistema da Terra como um todo. Para preservar a qualidade de vida que os oceanos proporcionaram à humanidade, enquanto sustentam a integridade dos seus ecossistemas, será necessária uma mudança na forma como os humanos veem, gerem e utilizam oceanos, mares e recursos marinhos. Tal inclui também a necessidade de políticas globais comuns a serem utilizadas em terra, mas que podem ter impacto no Oceano.

SITUAÇÕES COMO A SOBRE-EXPLORAÇÃO, AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS, A ACIDIFICAÇÃO, A POLUIÇÃO E A DIMINUIÇÃO DA BIODIVERSIDADE SÃO AMEAÇAS ATUAIS QUE AFETAM O OCEANO GLOBAL E, PORTANTO, AFETAM TODOS OS QUE VIVEM NESTE PLANETA, DENTRO E FORA DE UM ESPAÇO SOB UMA PARTICULAR JURISDIÇÃO.

Uma iniciativa de excelência neste contexto foi a Conferência dos Oceanos, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em que essas ameaças comuns foram identificadas. Outra boa iniciativa foi a implementação de áreas marinhas protegidas como medida de proteção do oceano global (ver figura 4). Nesta ilustração podemos verificar que ainda estamos muito longe de alcançar o objetivo para o corrente ano de 2020 em termos de áreas marinhas protegidas, que foi fixado pela Convenção sobre a Diversidade Biológica em 10%. Curiosamente, podemos ver um aumento desse valor, 3,7% em 2018 (coluna da direita), para os atuais 5,3%, mas ainda muito longe do objetivo inicialmente traçado.

**Figura 4** > As áreas marinhas protegidas funcionarão como santuários para preservar a nossa diversidade biológica marinha<sup>44</sup>



Esperemos que a adoção de outros instrumentos, bem como o reforço da rede de áreas marítimas protegidas, possam encontrar algumas soluções globais. De assinalar, como um contributo muito positivo, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos, realizada em Nova York em junho de 2017, onde muito trabalho foi desenvolvido para colmatar o vazio institucional deixado pela CNUDM relativamente à proteção global do alto mar (ABN). Os trabalhos de seguimento, agendados para a segunda conferência marcada para junho de 2020, em Lisboa, foram adiados devido à atual crise do surto da covid-19. Contudo, relativamente à questão de fundo, levanta-se uma pergunta fulcral: quão empenhados estariam os Estados costeiros em promover estas políticas dentro e fora das suas áreas de jurisdição nacional para um bem maior?

## DO DESEJO À ESTRATÉGIA CONCERTADA

«NUMA REVOLUÇÃO, TAL COMO NUM ROMANCE,  
A PARTE MAIS DIFÍCIL DE INVENTAR É O FIM.»<sup>45</sup>

Alexis de Tocqueville

Revisitando a figura 1, facilmente verificamos que o oceano político é francamente constrangedor do oceano global, resumindo o oceano internacional para cerca de dois terços de toda a superfície do Oceano. A questão que se coloca é muito simples: Será que o restante terço da superfície do Oceano, apesar de estar sob jurisdição de um determinado Estado costeiro, não influencia toda a superfície? Não deveria ser integrada numa moldura de governança global? Como já foi referido, a governança global é uma questão complexa. É ainda mais complexa por consistir na participação dos Estados, em que estes seguem as suas próprias agendas políticas e determinações nacionais. Na ausência de uma instituição global vinculativa, com uma autoridade supranacional, a governança global é a única via aceitável para garantir a contenção das novas ameaças globais, especialmente as relacionadas com as questões do ambiente e, enquadradas por uma dura realidade atual, com as questões de saúde pública global. Concluímos por isso que a implementação da governança internacional ao oceano global não é uma tarefa fácil. A implementação das medidas necessárias à governança do oceano global requer total envolvimento de todos os Estados e implica múltiplos desafios, uma vez que as políticas conduzidas em terra terão, sem qualquer dúvida, impacto nos mares. Desde o envolvimento público até à educação científica e à própria ética, há ainda várias dimensões que requerem uma clara abordagem para se alcançar, em pleno, uma governança dos oceanos eficaz. Apesar dos desafios serem muitos, e complexos, é necessário seguir em frente, até porque todos os indicadores globais apontam para uma degradação sistemática e contínua do estado ambiental dos oceanos. A nível global não estão ainda disponíveis os instrumentos tidos como necessários para impor uma governação global e, apesar de não estar disponível no nosso horizonte temporal uma constituição global para o planeta, nem tão-pouco nas próximas gerações<sup>46</sup>, dispomos de um guião fundamental que dever-se-á manter ativo, revisitado e colmatado em todas as suas lacunas identificadas. Esse guião, a «Constituição dos Oceanos», é com certeza o único meio para preservarmos os nossos oceanos. Se um governo mundial não está no nosso horizonte, então devemos definitivamente envolver-nos nesta governança internacional aplicada ao oceano global seguindo uma estratégia concertada, para o bem comum e para o bem das gerações vindouras. **Rel**

Data de receção: 10 de março de 2020 | Data de aprovação: 23 de abril de 2020

**Aldino Santos de Campos** Licenciado em Ciências Militares Navais (Escola Naval, 1992), Master of Engineering in Geodesy and Geomatics Engineering (Universidade de New Brunswick, 1999), doutor em Engenharia do Território (Instituto Superior Técnico, 2009). Em 2007, inicia funções de coordenador do Gabinete de Geomática da EMEPC, assessorando as áreas dos sistemas de informação geográfica, hidrografia e geodesia no processo de extensão da plataforma continental de Portugal. Responsável da EMEPC entre outubro de 2013 e maio de 2016. Docente da Escola Naval, desde 2009, das disciplinas de Sistemas de Informação

Geográfica, Elementos de Informação Geográfica e Gestão da Informação Geo-Espacial. É atualmente aluno do doutoramento em Relações Internacionais na LNOVA FCSH, investigador no Centro de Investigação Naval (CINAV) e do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). Em junho de 2017 foi eleito, em Assembleia de Estados-Partes da CNUDM, para o cargo de membro da Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas no mandato de 2017-2022.

> NOVA FCSH | Avenida de Berna 26 C, 1069-061 Lisboa | aldino.campos@gmail.com

## NOTAS

**1** As opiniões expressas neste artigo são exclusivamente do autor. Elas não refletem as opiniões do Governo de Portugal, do Centro de Investigação Naval (Marinha Portuguesa), do Instituto Português de Relações Internacionais, nem da Comissão de Limites da Plataforma Continental (ONU).

**2** GENERAL ASSEMBLY UNITED NATIONS – *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, 1982. [Consultado em: 10 de janeiro de 2020]. Disponível em: [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf).

**3** KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. – «Power and interdependence». In *Survival*. Vol. 15, N.º 4, 1973, pp. 158-165. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>.

**4** GENERAL ASSEMBLY UNITED NATIONS – *United Nations Convention on the Law of the Sea*.

**5** HARDIN, Garrett – «The tragedy of the commons». In *Science*. Nova série. Vol. 162, N.º 3859, 1968, pp. 1243-1248.

**6** Também conhecida como área além da jurisdição nacional [Area Beyond National Jurisdiction, ABNJ].

**7** É um termo normalmente usado para descrever domínios de recursos internacionais, supranacionais e globais, nos quais os recursos de *pool* comum são encontrados. O direito internacional identifica quatro bens comuns globais, a saber, o alto mar, a atmosfera, a Antártica e o espaço sideral. Esses domínios de recursos são conduzidos pelo princípio do património comum da humanidade. GLOBAL COMMONS UN SYSTEM TASK TEAM – «Global

governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015». In *Thematic Think Piece*, 2013, pp. 111.

**8** O oceano global cobre cerca de 70% da esfera terrestre, sendo que o oceano internacional livre de qualquer soberania ocupa apenas 66%. Da mesma forma, e relativamente ao solo e subsolo marinho, esta área irá ser cada vez menor fruto da extensão dos direitos de soberania sobre os recursos vivos e não vivos existentes na margem continental.

**9** UNCED – «Earth Summit '92. The UN Conference on Environment and Development». United Nations Division for Sustainable Development, 1992. [Consultado em 10 de janeiro de 2020]. Disponível em: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>.

**10** UNITED NATIONS – «The future we want: outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development». In *Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, 2012, p. 41. [Consultado em: 10 de janeiro de 2020]. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>.

**11** Tradução livre do autor.

**12** Tradução livre do autor.

**13** PAQUET, G. – «Subsidiarity is an ugly but powerful design principle». In *The Hill Times*, 2000.

**14** SUTHERLAND, Michael D. – *Marine Boundaries and Good Governance of Marine Spaces*, 2005, p. 371.

**15** SUTHERLAND, Michael; NICHOLS, Sue – «Administering Marine spaces: international Issues». FIG Publication No. 36. 2006.

**16** Tradução livre do autor.

**17** PAQUET, G. – «Innovations in governance in Canada». In *Optimum*. Vol. 29, N.º 2/3, 1999.

**18** BARRY, Michael; ELEMA, Ina; MOLEN, Paul – *Ocean Governance and the Marine Cadastre: The Netherlands North Sea*. Geomatica. Vol. 57, N.º 3, 2003, pp. 313-325. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Paul\\_Van\\_der\\_Molen/publication/228952029\\_Ocean\\_governance\\_and\\_the\\_marine\\_cadastre\\_The\\_Netherlands\\_North\\_Sea/links/0deec528225d6c2f01000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Paul_Van_der_Molen/publication/228952029_Ocean_governance_and_the_marine_cadastre_The_Netherlands_North_Sea/links/0deec528225d6c2f01000000.pdf).

**19** COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE – *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press, 1995. [Consultado em: 21 de abril de 2018]. Disponível em: <https://global.oup.com/academic/product/our-global-neighbourhood-9780198279976?cc=ro&lang=en&>.

**20** HARMAN, Sophie; WILLIAMS, David, eds. – *Governing the World? Cases in Global Governance*. Routledge, 2013.

**21** WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden – «Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change». In *International Studies Quarterly*. Vol. 58, N.º 1, 2014, pp. 207-215. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/isqu.12082>.

**22** DINGWERTH, Klaus; PATTERBERG, Philipp – «Global governance as a perspective on world politics». In *Global Governance: A Review of Multilateralism and Interna-*

tional Organizations. Vol. 12, N.º 2, 2006, pp. 185-204.

23 KEOHANE, Robert O. – «Global governance and legitimacy». In *Review of International Political Economy*. Vol. 18, N.º 1, 2011, pp. 99-109. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.545222>.

24 MAZOWER, Mark – *Governar o Mundo – História de Uma Ideia: De 1815 até aos Nossos Dias*. Edições 70, 2017.

25 WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden – «Rethinking global governance?...».

26 ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; SMITH, Steve, eds. – *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.

27 COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE – *Our Global Neighborhood...*

28 A ACUNS é uma associação profissional global de instituições de educação e investigação, académicos individuais e praticantes ativos no trabalho e estudo das Nações Unidas, relações multilaterais, governança global e cooperação internacional. A ACUNS promove o ensino sobre estes temas, bem como o diálogo e a compreensão mútua entre académicos, praticantes, sociedade civil e estudantes.

29 MAZOWER, Mark – *Governar o Mundo...*

30 Tradução livre do autor.

31 ARCHER, Clive – *International organizations*. Routledge, 2014.

32 HARMAN, Sophie; WILLIAMS, David, eds. – *Governing the World?...*

33 ECKERT, R. – *The Enclosure of Ocean Resources: Economics and the Law of the Sea*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1979, p. 390.

34 Tradução livre do autor.

35 Por oceano internacional, referimo-nos a parte do Oceano que representa o *global common* – o alto mar.

36 HARDIN, Garrett – «The tragedy of the commons».

37 ECKERT, R. – *The Enclosure of Ocean Resources...*

38 Conferência de Genebra de 1958.

39 TREVES, T. – «The 1958 Geneva Conventions on the Law of the Sea». United Nations Audiovisual Library of International Law, 1984. Disponível em: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/gclos/gclos\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/gclos/gclos_e.pdf).

40 WILSON, Elizabeth – «Mapping governance gaps on the high seas». A Chatbook from The PEW Charitable Trust, 2017, p. 11.

41 Disponível em: [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/list-of-actions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/list-of-actions_en.pdf), consultado em 21 de abril de 2020.

42 EUROPEAN COMMISSION – «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Oceans». Com/2016/352. 2016, p. 17.

43 PAXTON, Midori – *Treasure or Tragedy – Our Ocean Commons* | UNDP. [Consultado em: 13 de maio de 2020]. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/3/23/Treasure-or-tragedy-our-ocean-commons.html>. Tradução livre do autor.

44 A presente Convenção sobre a Diversidade Biológica fixa 10% das áreas marinhas mundiais sob o estatuto de *Marine Protected Areas* (MPA) até ao final deste ano [2020]. De acordo com o atlas da proteção marinha ainda estamos em 5,3%. [<http://www.mpatlas.org/map/mpas/>, consultado em 21 de abril de 2020].

45 Tradução livre do autor.

46 KEOHANE, R.; NYE, J. – *Power and Interdependence*. 4.ª edição. Cambridge: Pearson, 2011. Série «Longman Classics in Political Science Paperback».

## BIBLIOGRAFIA

ARCHER, Clive – *International organizations*. Routledge, 2014.

BARRY, Michael; ELEMA, Ina; MOLEN, Paul – *Ocean Governance and the Marine Cadastre: The Netherlands North Sea*. Geomatica. Vol. 57, N.º 3, 2003, pp. 313-325. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Paul\\_Van\\_der\\_Molen/publication/228952029\\_Ocean\\_governance\\_and\\_the\\_marine\\_cadastre\\_The\\_Netherlands\\_North\\_Sea/links/0deec52825d6c2f01000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Paul_Van_der_Molen/publication/228952029_Ocean_governance_and_the_marine_cadastre_The_Netherlands_North_Sea/links/0deec52825d6c2f01000000.pdf).

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE – *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press, 1995. [Consultado em: 21 de abril de 2018]. Disponível em: <https://global.oup.com/academic/product/our-global-neighborhood-9780198279976?cc=ro&lang=en&>.

DINGWERTH, Klaus; PATTERBERG, Philipp – «Global governance as a perspective on world politics». In *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. Vol. 12, N.º 2, 2006, pp. 185-204.

ECKERT, R. – *The Enclosure of Ocean Resources: Economics and the Law of the Sea*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1979, p. 390.

EUROPEAN COMMISSION – «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Oceans». Com/2016/352. 2016, p. 17.

GENERAL ASSEMBLY UNITED NATIONS – *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, 1982. [Consultado em: 10 de janeiro de 2020]. Disponível em: [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf).

GLOBAL COMMONS UN SYSTEM TASK TEAM – «Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015». In *Thematic Think Piece*, 2013, pp. 111.

HARDIN, Garrett – «The tragedy of the commons». In *Science*. Nova série. Vol. 162, N.º 3859, 1968, pp. 1243-1248.

HARMAN, Sophie; WILLIAMS, David, eds. – *Governing the World? Cases in Global Governance*. Routledge, 2013.

KEOHANE, Robert O. – «Global governance and legitimacy». In *Review of International Political Economy*. Vol. 18, N.º 1, 2011, pp. 99-109. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.545222>.

KEOHANE, R.; NYE, J. – *Power and Interdependence*. 4.ª edição. Cambridge: Pearson, 2011. Série «Longman Classics in Political Science Paperback».

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. – «Power and interdependence». In *Survival*. Vol. 15, N.º 4, 1973, pp. 158-165. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>.

MAZOWER, Mark – *Governar o Mundo – História de Uma Ideia: De 1815 até aos Nossos Dias*. Edições 70, 2017.

PAQUET, G. – «Innovations in governance in Canada». In *Optimum*. Vol. 29, N.º 2/3, 1999. PAQUET, G. – «Subsidiarity is an ugly but powerful design principle». In *The Hill Times*, 2000.

PAXTON, Midori – *Treasure or Tragedy – Our Ocean Commons* / UNDP. [Consultado em: 13 de maio de 2020]. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/3/23/Treasure-or-tragedy-our-ocean-commons.html> .

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; SMITH, Steve, eds. – *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.

SUTHERLAND, Michael D. – *Marine Boundaries and Good Governance of Marine Spaces*, 2005, p. 371.

SUTHERLAND, Michael; NICHOLS, Sue – «Administering Marine spaces: international Issues». FIG Publication No. 36. 2006.

TREVES, T. – «The 1958 Geneva Conventions on the Law of the Sea». United Nations Audiovisual Library of International Law, 1984. Disponível em: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/gctos/gctos\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/gctos/gctos_e.pdf).

WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden – «Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change». In *International Studies Quarterly*, Vol. 58, N.º 1, 2014, pp. 207-215. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/isqu.12082>.

WILSON, *Elizabeth* – «Mapping governance gaps on the high seas». A Chatbook from The PEW Charitable Trust, 2017, p. 11.