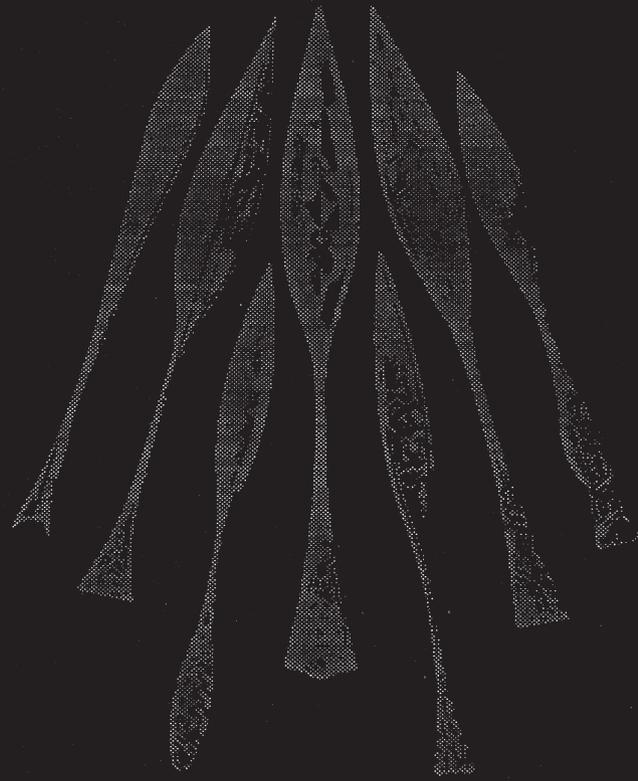


J. R. FRANCO DA FONSECA

Atlântico Sul

Zona de paz e
cooperação



INTRODUÇÃO

1 - A Resolução nº 41/11, aprovada pela Assembléia Geral da ONU

A Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, em 27 de outubro de 1986, projeto de resolução de iniciativa do Brasil e adesão e co-patrocínio de Angola, Argentina, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, São Tomé-Príncipe e Uruguai, no sentido de atribuir ao Atlântico Sul o regime político-jurídico de "zona de paz e cooperação" (ZPCAS).

A idéia brasileira não foi original, uma vez que esforços vêm sendo desenvolvidos, tanto no campo político como no diplomático, para revestir de semelhante *status* várias regiões do globo (Índico, Mediterrâneo, Pacífico Sul), numa tendência para a disciplinação de grandes espaços vazios, por um lado, e, por outro, para a preservação de certas áreas em relação a um hipotético conflito global. A idéia, por seu turno, já havia sido discutida ao longo dos anos, paralelamente, em ambas as margens do Atlântico. Em 1976, por exemplo, já se realizara em Lagos seminário sobre o tema, sob os auspícios do prestigioso Nigerian Institute of International Affairs, com a participação do então Ministro de Relações Exteriores daquele país.

A proposta foi aprovada pela Assembléia Geral da ONU por 24 votos favoráveis, um único contrário (Estados Unidos) e 8 abstenções (Bélgica, França, República Federal Alemã, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal).

Do preâmbulo da resolução destacam-se tópicos que afirmam: a) "a necessidade de manter a região livre de medidas de militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, sobretudo, de armas nucleares"; b) a consciência de que "a independência da Namíbia e a eliminação do regime racista do *apartheid* são condições indispensáveis para garantir a paz e a segurança do Atlântico Sul". Na parte dispositiva do documento, estatui-se, no art. 1º, o regime de "zona de paz e cooperação" para o Oceano Atlântico, na região situada entre África e América do Sul. O art. 2º exorta os Estados da região a promoverem maior cooperação para o desenvolvimento econômico-social, a pro-

teção do meio ambiente, a conservação dos recursos vivos e a paz e segurança regionais. O art. 3º insta os demais Estados, não integrantes da região, sobretudo os militarmente fortes, à "redução e eventual eliminação de sua presença militar na dita região, não introdução de armas nucleares ou outras armas de destruição maciça e a não extensão à região de rivalidades e conflitos que lhe sejam alheios". O art. 4º reafirma a proibição do emprego de força armada para solução de conflito de interesses entre os Estados da região, princípio já contido na Carta da ONU. O art. 5º reafirma as resoluções anteriores da ONU condenando o racismo (*apartheid*) e o colonialismo. Finalmente, os arts. 6º e 7º, respectivamente, recomendam à Secretaria Geral providências administrativas para o controle da aplicação da resolução no Atlântico Sul e o prosseguimento do estudo dessa temática no 42º período de sessões da Assembléia Geral.

2 - O quadro conjuntural

Em seminário realizado em agosto de 1987, sob o patrocínio do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), canal do Itamaraty para troca de informações com a sociedade e, sobretudo, com a comunidade acadêmica, no qual compareceu a USP, representada pelo diretor de seu Centro de Estudos Africanos, ficou claro que os aspectos de ordem estratégica são os verdadeiros fundamentos da resolução, em que pesem as referências, contidas no documento, ao desenvolvimento econômico-social e à proteção ambiental.

No contexto do macrosistema das relações internacionais de então, a bipolaridade leste-oeste ainda prevalecia; embora o Atlântico Sul tivesse sua importância reduzida, em razão de sua excentricidade, quer para a OTAN quer para o Pacto de Varsóvia, as duas superpotências não descurariam da região, na hipótese de eclosão do conflito. E o interesse dos Estados ribeirinhos, tanto da América do Sul quanto da África Ocidental, repousava, dada a soberania, na afirmação de suas responsabilidades pela manutenção da segurança na zona, com a exclusão de potências extra-regionais.

Com relação especificamente à conjuntura no Atlântico Sul, os pontos estratégicos nevrálgicos eram: a) as Malvinas (com a presença da Grã-Bretanha desde 1982,

J.R. FRANCO DA FONSECA é professor associado do Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da USP, membro eleito do International Law Association (Londres) e árbitro brasileiro junto ao Mercosul



mas sem características de base militar); b) a Namíbia (até então ocupada ilegalmente pela África do Sul); c) o regime racista sul-africano (componente meramente político do quadro estratégico); d) Angola (com a guerrilha do grupo “Unita”, sustentada seguramente pela África do Sul e aparentemente também pelos Estados Unidos, além da não trivial presença cubana, do lado do governo).

II. ANÁLISE DA RESOLUÇÃO

1 - Aspectos geopolíticos

O primeiro dado importante, para uma análise geopolítica da zona, refere-se às rotas marítimas: a) do Oceano Índico, passando o cabo das Tormentas e ao lado de Cabo Verde, em demanda da Europa (rota responsável por 66% do petróleo importado pelos europeus); b) passado o mesmo cabo da Boa Esperança, em direção ao leste norte-americano (rota responsável por 26% do petróleo importado pelos Estados Unidos); c) do estreito de Magalhães em direção à

Europa ocidental, passando pelo Prata, Paranaguá, Santos e Rio (responsável por 53% das exportações brasileiras); d) do Índico em direção aos portos brasileiros (68% da importação brasileira de petróleo) e no sentido inverso (em tonelagem, 33% de nossas exportações, sobretudo de minério de ferro).

As costas e portos, por outro lado, envolvidos na região abrangida pela resolução examinada têm a seguinte extensão: a) Brasil (4.170 quilômetros), Argentina (4.500), Uruguai (330); b) África, da Guiné-Bissau até o cabo das Agulhas (7.800 quilômetros). São 10 os países africanos ocidentais confrontantes com Brasil, Argentina e Uruguai. É interessante observar a evolução da concepção geopolítica do Atlântico Sul, desde a Segunda Guerra Mundial até a edição da resolução nº 41/11 da ONU, ora analisada.

Nos albores do envolvimento norte-americano na Segunda Guerra Mundial, com os países da América do Sul ainda todos neutros, a fórmula estratégica básica da defesa do Atlântico, proposta por Spykman,

repousava num grande triângulo, cujos vértices tocavam Norfolk (EUA), Brest (França) e Natal (Brasil), onde ele especialmente recomendava a instalação de base aérea (Wanderley Messias da Costa, p. 183).

Entre os anos 50 e 80, no Brasil, Golbery do Couto e Silva torna-se “o interlocutor local de Spykman” (idem, p. 208) e o principal formulador da geoestratégia militar brasileira, em face da bipolaridade leste-oeste. Além dele, Meira Mattos exacerba o papel e a responsabilidade do Brasil nesse Atlântico Sul, na hipótese do grande confronto bipolar (Meira Mattos, pp. 104 e segs.).

Ora, os fundamentos geopolíticos ínsitos na resolução nº 41/11 da ONU, ora analisada, na verdade chegam a revolucionar tal concepção clássica: o que se quer - segundo se depreende não só do preâmbulo senão também dos próprios dispositivos do documento - é isolar a zona e alheá-la da competição armamentista global e, na medida em que se atinja tal objetivo, retirar tal zona dos planos estratégicos formulados centralmente pelas duas superpotências. “Aos países do Atlântico Sul interessa a segurança da região não em termos de sua integração à dissuasão estratégica, mas em termos de mantê-la à margem das tensões externas, de modo a promover as condições favoráveis ao desenvolvimento da cooperação horizontal entre os países que a margeiam” (Paulo Roberto de Almeida, pp. 493-4).

2 - Aspectos Jurídicos

Se, do ponto de vista geopolítico, o estabelecimento da ZPCAS significou feliz evento, pela antecipação (embora meramente casual, sem qualquer intervenção de previsão) do então imprevisível macrosistema global multipolar, os aspectos jurídicos de tal resolução suscitam inúmeras indagações, algumas sem resposta possível.

a) O problema da fonte

Na chefia da delegação norte-americana, Noel Gross invocou, como um dos fundamentos contrários à aprovação da proposta brasileira, o fato de ela querer atribuir a uma resolução da ONU efeitos que só poderiam dimanar de um tratado multilateral. Tal fundamentação é improcedente, sobretudo depois das três resoluções da Assembléia Geral denominadas “Uniting for Peace”, sendo a principal a de nº 377-A

(V), de 3/11/50. De feito, a partir de então a Assembléia Geral invocou inúmeras competências originariamente a cargo do Conselho de Segurança, em matéria de conteúdo nitidamente estratégico: resolução 498 (V), de 1/2/51, que condenou a agressão da República Popular da China contra a Coreia; resolução 500 (V), de 18/5/51, impondo embargo às exportações de armas destinadas à China comunista e à Coreia do Norte; resolução 1.127 (XI), de 1956, em que se exortava a União Soviética a retirar suas tropas acantonadas na Hungria; resolução 997 (ES-I), de 1958, proibindo à França, Grã-Bretanha e Irlanda do Norte a prática de operações militares no Egito; etc. (Zanini, p. 53). É que as resoluções de organizações internacionais, embora não previstas como tal no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (que não é taxativo senão levemente e exemplificativo) são fonte de regras jurídicas, tanto quanto os tratados, o costume, os princípios gerais, a jurisprudência e a equidade.

b) O problema da incerteza quanto à delimitação da zona

Em pelo menos duas das declarações de voto dos que se abstiveram (Pierre Brochand, pela França; e Rudolf Schmidt, pela República Federal Alemã), invocou-se, para tal posição, o fundamento da imprecisão e vagueza dos limites geográficos da zona, o que poderia levar a resolução a colidir com regras e princípios já firmados pelo Direito Internacional clássico.

A primeira dúvida suscitada por essa imprecisão é a seguinte: a zona abrangeria somente a porção de alto-mar (mar internacional, onde vige a regra de liberdade de navegação e, inclusive, de manobras militares), ou também subsumiria dentro de seus limites as porções de mar territorial e águas marítimas interiores dos Estados ribeirinhos (estas sujeitas à soberania absoluta destes)? Mais: abrangeria também, em seu âmbito, o território terrestre desses mesmos Estados ribeirinhos? E, finalmente (na hipótese de resposta afirmativa à última indagação), por que a exclusão dos Estados contíguos mas não ribeirinhos? Esta última questão foi colocada no voto contrário da delegação norte-americana, que sustentava a inocuidade da resolução a prevalecer tal exclusão.

No mar territorial também vigora a regra da livre passagem inocente, em favor

inclusive de navios de guerra (mesmo submarinos, desde que emersos e com o pavilhão nacional hasteado). Teria a resolução o efeito de revogar tal regra, não só tradicionalmente observada no direito marítimo consuetudinário como também positivada na Convenção do Mar, assim na de 1958 (Genebra) como na de 1982 (Jamaica)?

Por outro lado, como ficaria, ante essa incerteza de delimitação geográfica da ZPCAS, a porção marítima que se inicia na 13ª milha a partir da linha-base da costa e termina na ducentésima milha, denominada, na Convenção de 1982, "zona de exploração econômica exclusiva"?

Nenhuma dessas dúvidas foi, por enquanto, suficientemente dirimida nem se têm notado resultados nos esforços no sentido de produzir tentativas de respostas para ao menos parcialmente aclará-las.

c) O modelo de outras áreas internacionais não sujeitas à soberania

O espaço aéreo exterior e os fundos oceânicos são considerados, na mais recente evolução do Direito Internacional, "patrimônio comum da humanidade", regime jurídico condominial que os torna insuscetíveis de apropriação ou reivindicação do exercício de soberania. Já o alto-mar subsume-se a regime jurídico tradicional específico, fundado no princípio da liberdade. Quanto à Antártica, seu regime é provisório (com suspensão de todas as anteriores pretensões de soberania, até que nova Convenção venha a estabelecer-lhe o regime definitivo).

Teria sido a criada ZPCAS tentativa de novo modelo jurídico, distinto daqueles acima referidos, com regras próprias excludentes das até então observadas?

Parece-me inadequada a idéia de novo modelo, senão com a revogação, naquela zona, das regras insofismavelmente ainda vigentes.

d) O problema da conflitância com a Convenção do Mar

Explicite esta última afirmação do item (c) anterior.

A Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, depois de quase dez anos de negociação, foi concluída em Montego Bay (Jamaica), em 10/12/1982. Seus 320 artigos disciplinam toda a matéria que, em Genebra, em 1958, fora regulamentada em

quatro diferentes Convenções (mar territorial e zona contígua, alto-mar, pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar, plataforma continental).

As regras dessa Convenção têm a natureza de legislação internacional ordinária e parece-me que, naqueles inúmeros pontos em que não fazem senão meramente positivizar (por escrito) antigas normas costumeiras, se subsumem naquela categoria de tratados que Rezek (p. 86) considera menos comuns, em que os efeitos se operam sobre terceiros, quer conferindo-lhes direitos quer impondo-lhes obrigações.

Pois bem, o conteúdo normativo da resolução parece conflitar, em pontos fundamentais, com as próprias normas substanciais da Convenção, além do que, em outros pontos, parece ensejar potencialmente conflitos interpretativos em torno da competência de mecanismos procedimentais e de operação. É que a Convenção do Mar criou, para a administração e supervisão da chamada "área" (fundos oceânicos), um órgão denominado "Autoridade" e, para a opera-



FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

ção das atividades exploratórias dessa mesma "área", outro órgão, chamado "Empreza", de natureza interestatal. Ora, tais órgãos e atividades poderão ter sua esfera de atuação eventualmente disputada pela Secretaria Geral das Nações Unidas, à qual a resolução nº 41/11 atribuiu a supervisão de sua aplicação.

e) O problema do estatuto de neutralidade

Questão a ser colocada, também, é a atinente à circunstância de que a resolução analisada parece ter imposto aos Estados ribeirinhos do Atlântico Sul regime político-jurídico que o Direito Internacional designa como "estatuto de neutralidade", em face de qualquer conflito armado hipotético envolvendo potências extra-regionais.

A situação, nada obstante, é diferente da que concerne aos Estados tradicionalmente neutros, onde este estatuto costuma ser constituído no bojo de tratado. Tomemos dois exemplos clássicos: a Suíça e a Áustria. A neutralidade suíça instituiu-se pelo Tratado de Paris e pelo Congresso de Viena (1815), tendo sido posteriormente reafirmada no art. 435 do Tratado de Versalhes. Quanto à Áustria, o art. 2º do Tratado firmado com as potências aliadas, em 15/5/1955, garantia-lhe respeito à independência e integridade, sob a condição de ela não firmar acordos com a Alemanha ou tomar quaisquer medidas de efeito equivalente; ademais, a neutralidade austríaca decorre ainda de ato unilateral próprio: a lei federal constitucional austríaca, de 26/10/1955, adota, em seu art. 1º, o estatuto da neutralidade permanente e proíbe expressamente o estabelecimento de bases militares estrangeiras em seu território.

Outro modelo de neutralidade seria a projetada "Zona de Paz", ideada por uma Comissão Sul-americana de Paz (em que o Brasil é representado por Fernando Henrique Cardoso) em cujo seio funciona grupo de trabalho de juristas (integrado, quanto à representação brasileira, pelo professor Antonio Cançado Trindade). Esse grupo reuniu-se em 15 e 16 de junho de 1988, em Montevideo, e apresentou projeto de tratado, cujo art. 2º delimita, como âmbito de aplicação para a "Zona de Paz" sul-americana, "os territórios, espaços marítimos e espaço aéreo dos Estados sul-americanos". Portanto, o projeto considera porções direta e imediatamente sujeitas às soberanias da região.

Tanto no caso de Suíça e Áustria como no do projeto regional mencionado, a neutralidade é instituída convencionalmente, em tratados de forma solene, que pressupõem delicado processo de conclusão, que se submetem ao cumprimento de inúmeras formalidades até o ato final e mais importante da ratificação, com a conseqüente incorporação da norma ao ordenamento jurídico interno.

Tal não se dá no caso de uma resolução de organização internacional, como é a de nº 41/11, ora analisada, de modo que é lícito que se pergunte se seria essa a via mais adequada para a imposição inequívoca aos Estados, insita no estatuto de neutralidade, de limitações aos poderes e competências de decisão político-estratégica inerentes à soberania estatal.

III. CONCLUSÕES

De todo o exposto defluem três fundamentais conclusões.

Sob o ponto de vista político e diplomático, a iniciativa brasileira, aprovada pela Assembléia Geral da ONU, indubitavelmente surtiu efeitos positivos e pode constituir instrumento válido para suscitar a consciência da vizinhança (senão identidade) regional. Na verdade, em termos geopolíticos, os mares e oceanos aproximam, enquanto as florestas e cadeias de montanhas afastam e distanciam. Ademais, no caso Brasil-África, não é despidendo lembrar que a distância entre o promontório de Natal e Guiné-Bissau é de 3.500 quilômetros, enquanto a distância entre Natal e Rio Branco, no Acre, é de 4.400 quilômetros.

Sob o ponto de vista geopolítico e estratégico, a tentativa de subtrair a região do teatro de uma hipotética guerra global entre as duas superpotências do mundo bipolar de então representou uma antecipação (embora não premeditada como exercício de futurologia) do macrosistema multipolar contemporâneo, à época imprevisível.

Sob o ponto de vista jurídico, finalmente, a iniciativa brasileira não foi perfeitamente feliz na tentativa de formulação de um novo modelo de associação de Estados e, simultaneamente, legislação sobre espaços internacionais.

É que, nessa tentativa, o novo modelo ideado parece esbarrar com princípios e regras técnico-jurídicas inarredáveis, com vigência plena na região.