

Zona de Pesca*.

Gilda Maciel Corrêa Meyer Russomano

Catedrática de Dir. Internacional Público e
Livre-Docente de Dir. Internacional Privado,
da Faculdade de Direito de Pelotas, da
Universidade do R. G. do Sul.

A Conferência sôbre *Direitos do Mar*, convocada pela ONU, em 1.958, que se realizou em Genebra de 24 de fevereiro a 27 de abril, foi proveitosa, no sentido de que a maior parte dos problemas focados permitiu que os Estados participantes da Conferência chegassem a acôrdo e entendimento.

Basta acentuar que, nessa oportunidade, foram subscritas convenções relevantes na vida internacional¹. Um ponto, no entanto, não foi resolvido: exatamente, aquêle que se referia à *largura do mar territorial* e à criação da *zona de pesca*.

Foi, precisamente, para o estudo dêsses dois problemas que a ONU convocou a II Conferência sôbre Direitos do Mar, realizada de 21 de março a 26 de abril de 1.960, também em Genebra.

No seio dessa Conferência, estabeleceu-se, claramente, de início, que os Estados ocupavam posições antípodas e

* Exposição feita em 6 de junho de 1963, durante as II Jornadas Uruguaio-Brasileiras de Direito Comparado, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como Relatora do Brasil.

1. Convenção sôbre o Mar Territorial e a Zona Contígua; Convenção sôbre o Alto Mar; Convenção sôbre a Pesca e a Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar e Convenção sôbre a Plataforma Continental.

que se manteriam nossas posições, intransigentemente, por motivos de ordem política e econômica.

Dessa forma, o debate — através do qual eram procuradas fórmulas *jurídicas* para o problema, até hoje insolúvel, da extensão uniforme do mar territorial e criação da zona de pesca — foi colocado em bases estritamente *políticas* e *econômicas*, não obtendo êxito a final.

No seio da Comissão, os trabalhos se desenvolveram em tórno de sucessivas proposições.

A primeira partiu da União Soviética. A grande potência euroasiática — refletindo, em sua proposição, seu direito interno, que fixa o mar territorial em doze milhas marítimas — afirmou a conveniência de se atribuir, aos diferentes Estados, o direito de fixação da faixa do mar territorial até aquêlê limite *máximo* de doze milhas.

Por outro lado, a proposta soviética assegurava, também, aos Estados que fixassem seu mar territorial em limite inferior a doze milhas, a prerrogativa de estabelecer uma *zona de pesca*, além do mar territorial. Em nenhuma hipótese, entretanto, o mar territorial, acrescido da zona de pesca, poderia ultrapassar o total do doze milhas.

Essa proposta foi apresentada em 21 de março de 1.960. Na mesma data, o México ofereceu proposição distinta, bastante mais complexa, mantendo o limite máximo de doze milhas para o mar territorial, mas fazendo a zona de pesca variar, quanto à sua extensão, de acôrdo com o limite do mar territorial estabelecido: isto é, quanto maior a faixa do mar territorial, menor a zona de pesca, oscilando essa fixação entre doze e dezoito milhas marítimas.

A proposta mexicana despertou algum interêsse, sofrendo, posteriormente, emendas conjuntas, sugeridas pela Arábia Saudita, Etiópia, Gana, Indonésia e outros países asiáticos, africanos e americanos.

Não vingaria, no entanto, a proposta mexicana; nem vingariam, igualmente, as emendas a ela oferecidas, porquanto o debate se travou, de comêço, entre os Estados

Unidos da América do Norte e o Canadá, na defesa de suas proposições, divergentes entre si e, sobretudo, frontalmente, em oposição à tese soviética.

A sugestão dos Estados Unidos estabelecia o limite máximo, para o mar territorial, de seis milhas, ao qual se acrescentaria uma *zona exterior* (ou *zona de pesca*) até o limite de mais seis milhas, formando, assim, a distância total de doze milhas da costa, sôbre as quais o Estado exerceria seu poder político e econômico.

Sôbre as seis primeiras milhas (mar territorial), a soberania seria plena; sôbre as milhas restantes, constitutivas da zona de pesca, os poderes do Estado teriam a mesma qualificação dos poderes exercidos sôbre o mar territorial, apenas, no que se referisse à pesca e à exploração dos recursos vivos do mar.

Mas — e aí estava um ponto que foi, altamente, criticado — a proposição norteamericana pretendia o reconhecimento dos chamados “direitos históricos de pesca”, em favor dos países que, pelo menos há cinco anos, contados de janeiro de 1.958, praticassem, habitualmente, a pesca em águas que seriam atingidas pelas novas disposições.

O Canadá, mais hábilmente, se limitava a sugerir que o mar territorial fôsse estabelecido, no máximo, em seis milhas e que a zona de pesca contígua ao mar territorial pudesse ser estendida até o máximo de doze milhas, contadas da linha de base. Portanto, seis milhas de mar territorial e mais seis milhas de zona de pesca, sem qualquer consideração ou referência aos chamados “direitos históricos”.

A União Soviética foi observadora hábil da discussão entre os delegados canadenses e norteamericanos, não perdendo a oportunidade, posteriormente, de aproveitar os argumentos usados por ambos, contra as proposições em atrito, quando Canadá o Estados Unidos ofereceram à consideração da Conferência uma nova proposição, redigida em conjunto, datada de 8 de abril .

Mantiveram-se as duas potências ocidentais, em parte, na sua posição originária, adotando a tese das seis milhas de mar territorial, acrescida, no máximo, de mais seis milhas de zona de pesca. Quanto aos “direitos históricos”, aceitarem o reconhecimento do direito adquirido pelos Estados que, antes de janeiro de 1.958, há mais de cinco anos, pescavam em águas atingidas pela delimitação da zona de pesca. Mas, tais “direitos históricos” (que a delegação russa ironizou, pelo pequeno tempo marcado para sua constituição) somente seriam exercidos pelo espaço de dez anos, contados a partir de 31 de outubro de 1.960, isto é, até 31 de outubro de 1.970.

A fixação do mar territorial em seis milhas, apenas, resultava, é claro, de motivos de estratégia militar e tinha, pois, conteúdo político: era preciso, sobretudo, examinar o problema quanto às suas conseqüências sobre os estreitos.

O reconhecimento desses estranhos “direitos históricos de pesca”, adquiridos em um quinquênio de exploração pesqueira, era uma atitude vinculada a interesses econômicos de certos países, nos quais grandes empresas haviam invertido somas apreciáveis no desenvolvimento e ampliação de suas indústrias e não se poderiam ver privados da pesca em determinadas águas, abruptamente, por força da convenção que viesse a ser adotada.

Nos trabalhos da Comissão, a proposta conjunta do Canadá e dos Estados Unidos foi aprovada².

Apesar de obter “quorum” de aprovação perante a Comissão, o resultado, repetido em plenário, levaria à rejeição da proposta, porquanto, nessa segunda votação, seria exigido “quorum” mais elevado.

Para evitá-lo, a diplomacia ocidental desenvolveu intensa atividade e, inclusive, nas vésperas da votação em

2. A proposta conjunto Canadá-Estados Unidos, entre oitenta e oito votos, obteve quarenta e três manifestações favoráveis e vinte e três contrárias, seguidas de doze abstenções.

plenário, parecia assentada a vitória do ponto de vista ocidental, segundo se anunciou.

Essas boas perspectivas se robusteceram ainda mais com a apresentação de pequenas emendas acrescentadas à proposição canadense e norteamericana, apresentadas por intermédio do Embaixador GILBERTO AMADO, Delegado do Brasil.

Não obstante, no último ato, a proposição foi rejeitada. Bastaria que um único Estado se houvesse abtido para que a proposição estivesse vitoriosa. Dois países latino-americanos, entretanto, discordando da maioria das nações do nosso continente, votaram contra ela e, assim melancolicamente, a conferência chegou ao seu ponto final, sem que houvesse sido possível qualquer entendimento a propósito do seu temário³.

Qual a posição que o Brasil, naturalmente, deveria sustentar, no debate travado em Genebra, durante a II Conferência sobre *Direitos do Mar*?

Nossa tradição consiste em fixar em três milhas o mar territorial. Não obstante, para chegarmos a uma solução internacional do problema, aceitávamos sua prorrogação até o limite máximo de seis milhas, bem como a criação de uma zona de pesca contígua ao mar territorial, até o limite de mais seis milhas.

Nossos interesses políticos, no caso, encarados do ponto de vista estritamente nacional, eram irrelevantes e nossos interesses econômicos também de pequena monta. Esses pontos foram esclarecidos, com precisão, pelo Embaixador GILBERTO AMADO, no seu primeiro discurso perante a Conferência.

A fixação da zona de pesca, para nós, contudo, não deveria ser superior a doze milhas. Medida dessa natureza não nos traria vantagens. Na região do norte e do nordeste, a pesca industrialmente mais valiosa — segundo

3. O Chile e o Equador votaram contra.

as informações de que dispomos — é, sobretudo, a do atum e êsse tipo de pescado só se encontra em mar alto, aproximadamente, a duzentas milhas da costa. Em compensação, essa medida poderia criar, para o Brasil, eventuais dificuldades na zona meridional, onde se encontra a maior parte da frota pesqueira do Brasil (de São Paulo ao Rio Grande do Sul) e na qual a pesca se realiza em águas próximas ao litoral.

Foi êsse o motivo por que o Brasil, no início dos trabalhos, se inclinou pela proposta do Canadá e, em grande parte, dos Estados Unidos, votando pela mesma, com as emendas posteriormente oferecidas.

O exame crítico da conferência quê conclusão nos oferece?

A conclusão é a seguinte:

Embora se procurasse dar ao problema e ao debate aspecto puramente *jurídico*, os delegados governamentais estavam conduzidos, essencialmente, por motivos *políticos* e *econômicos*.

As nações ocidentais concordavam em ampliar o mar territorial até seis milhas ,após as quais seriam contadas mais seis milhas de zona de pesca, com o intuito de salvar o problema dos estreitos e o direito de passagem, em caso de conflito, dos navios neutros.

A União Soviética e seus satélites, porém, firmados na tradição local de doze milhas, sustentavam o princípio, aparentemente mais jurídico, de que seis e seis são doze milhas e de que, portanto, o mais louvável seria a fixação do mar territorial até o limite máximo dêsse total, a critério dos Estados.

Os motivos políticos, como quase sempre acontece, quase não vieram à tona, nos trabalhos da Conferência, mas estiveram presentes em todo o seu desenrolar.

Tanto assim que a Conferência não fêz o que poderia ter feito: salvar a reunião promovida pela ONU, prestigiando-a e dando um passo adiante no trato dos problemas do mar.

Estavam em xeque e em choque duas questões, *encaradas em conjunto*, mas que poderiam, também, ser encaradas *separadamente*: o mar territorial e a zona de pesca.

A primeira questão, em essência, era *política*; mas, a segunda era *econômica*.

Na impossibilidade de uma solução *simultânea*, talvez fôsse possível, para essas duas questões, uma solução *sucessiva*.

As propostas da União Soviética, do Canadá e dos Estados Unidos coincidiam em ponto (e isso passou desapercibido, nos debates): — *êsse ponto era a fixação da zona de pesca em doze milhas*.

Dêsse modo, embora sem se fixar o mar territorial, seria possível fixar-se a zona de pesca e isso seria a solução parcial dos problemas contidos na agenda da Conferência. O problema político da fixação do limite do mar territorial ficaria confiado a uma fase posterior da vida internacional, quando se realizasse a III Conferência sôbre Direitos do Mar.

Se se procurassem soluções puramente jurídicas — sem prejuízo, é claro, dos interesses políticos e econômicos que se movimentam no plano internacional — êsse teria sido o caminho seguido, segundo nos parece.

De todo o exposto, depreende-se, como não existe direito constituído sôbre a zona de pesca, que a nossa conclusão visa, apenas, a *recomendar*.

Antes de tudo, a recomendação que consideramos essencial é no sentido de assinalar a distinção entre o problema do mar territorial (questão política) do problema da zona de pesca (questão econômica).

Assim, quando se reabrirem os debates internacionais, essas duas questões quiçá possam ser formuladas, em conjunto, mas sucessivamente.

Se assim se fizer, e isso sugerimos, chegar-se-á, talvez, mais facilmente, ao acôrdo desejado, onde acôrdo já houve, implicitamente, permanecendo na pauta dos estudos e tra-

balhos da ONU aquilo que ainda se espera, no plano internacional, como consequência da conciliação dos interesses e dos espíritos.

Em síntese:

1) O problema da fixação da zona de pesca — por sua importância — deve constituir, mais uma vez, objeto do estudo dos organismos internacionais;

2) No plano regional sulamericano, êsse problema, em especial, poderá merecer a atenção de países que — como o Uruguai e o Brasil — possuem interesses comuns a respeito da exploração da pesca e que, ao longo de sua história, aprenderam a encontrar as soluções almejadas dentro dos princípios transcendentais da convivência continental.