

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Mover (ou não) as linhas de base: as consequências da elevação do nível dos oceanos sobre as zonas marítimas dos pequenos estados insulares em desenvolvimento e as alternativas jurídicas para reduzir seus impactos

Shifting (or not) the baselines: the consequences of the sea level rise on the maritime zones of the small island developing states and the legal alternatives to reduce its impacts

Alexandre Pereira da Silva

VOLUME 17 • N. 2 • 2020
POPULISMO E DIREITO INTERNACIONAL /
POPULISM AND INTERNATIONAL LAW

Sumário

I. CRÔNICAS	1
A FAVOR DE UMA CORTE LATINO-AMERICANA DE JUSTIÇA	3
Nitish Monebhurrn	
SOBRE A SOLUÇÃO JUDICIAL DE CONTROVÉRSIAS NA AMÉRICA LATINA	7
Lucas Carlos Lima	
A FAVOR DE UMA CORTE LATINO-AMERICANA DE JUSTIÇA - UMA REAÇÃO SOBRE A LEGALIDADE E A LEGITIMIDADE DE SEU DESENHO INSTITUCIONAL.....	15
Arthur Roberto Capella Giannattasio	
O ESTUDO DO DIREITO INTERNACIONAL SOB UMA NOVA PERSPECTIVA: NOSSA EXPERIÊNCIA NA PHILIP C. JESSUP INTERNATIONAL MOOT COURT COMPETITION	20
Ana Vitória Muniz Bokos, Igor Medeiros Maia, Jefferson Seidy Sonobe Hable, Gabriel de Oliveira Borba, Gilda Nogueira Paes Cambraia e Nayara Lima Rocha Da Cruz	
REVISIÓN DE LAUDOS DE ARBITRAJES DE INVERSIÓN 2019: I ENCUENTRO ANUAL (SANTIAGO DE CHILE, 25/06/2020)	31
Andrés Delgado Casteleiro e Ivette Esis	
II. DOSSIÊ: POPULISMO E DIREITO INTERNACIONAL / POPULISM AND INTERNATIONAL LAW	54
EDITORIAL: POPULISM AND INTERNATIONAL LAW: GLOBAL SOUTH PERSPECTIVES	56
Lucas Lixinski e Fabio Morosini	
EDITORIAL: POPULISMO E DIREITO INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS DO SUL GLOBAL	61
Lucas Lixinski e Fabio Morosini	

BETWEEN SCIENCE AND POPULISM: THE BRAZILIAN RESPONSE TO COVID-19 FROM THE PERSPECTIVE OF THE LEGAL DETERMINANTS OF GLOBAL HEALTH	67
Deisy de Freitas Lima Ventura e Jameson Martins	
POPULISM, ENVIRONMENTAL LAW, AND THE POST-PANDEMIC ORDER.....	85
Alessandra Lehmen	
POPULISM AND THE EVANGELICAL CHURCH IN LATIN AMERICA: HOW ANTI-LGBTI FORCES TRIED TO STOP THE COLOMBIAN PEACE AGREEMENT	101
Julia Assmann de Freitas Macedo e Fabrízio Conte Jacobucci	
“DEUS EM DAVOS”: O DIREITO INTERNACIONAL ENTRE REACIONÁRIOS E NEOLIBERAIS NO GOVERNO BOLSONARO.....	121
Lucas Taschetto e João Roriz	
CHINESE POPULISM IN THE 1920s, EXTRATERRITORIALITY AND INTERNATIONAL LAW	139
Wanshu Cong	
CONCEPTUALIZING UNILATERALISM, FRAGMENTATIONISM AND STATISM IN A POPULISM CONTEXT: A RISE OF POPULIST INTERNATIONAL LAW?	162
Wei Shen e Carrie Shu Shang	
AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA SIN AUTONOMÍA POLÍTICA: LA APLICACIÓN DEL MODELO “UN PAÍS DOS SISTEMAS” EN HONG KONG	186
Juan Enrique Serrano Moreno	
III. ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS.....	197
UM TWAILER ENTRE NÓS? AS CONTRIBUIÇÕES DE CELSO DUVIVIER DE ALBUQUERQUE MELLO PARA O DIREITO INTERNACIONAL (CRÍTICO) NO BRASIL	199
Fabio Morosini e Matheus Leichtweis	
DEMOCRACIES IN DANGER: ARE JUDICIAL DIALOGUES MEANS TO REFRAIN SETBACKS IN LATIN AMERICA?.....	224
Melina Girardi Fachin e Bruna Nowak	

MOVER (OU NÃO) AS LINHAS DE BASE: AS CONSEQUÊNCIAS DA ELEVAÇÃO DO NÍVEL DOS OCEANOS SOBRE AS ZONAS MARÍTIMAS DOS PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO E AS ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA REDUZIR SEUS IMPACTOS	241
Alexandre Pereira da Silva	
A MINERAÇÃO EM ÁGUAS PROFUNDAS NO PACÍFICO	263
Pierre-Jean Bordahandy	
DUAL NATIONALITY AND INTERNATIONAL LAW IN TIMES OF GLOBALIZATION. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR CONSULAR ASSISTANCE AND DIPLOMATIC PROTECTION IN RECENT CASES.....	288
Walter Arevalo-Ramirez e Robert Joseph Blaise Maclean	
EXPULSION OF ALIENS: THE APPLICATION OF INTERNATIONAL LAW BY CHILEAN SUPERIOR COURTS	309
Regina Ingrid Díaz Tolosa	
O TIPO PENAL BRASILEIRO DE PROMOÇÃO DE MIGRAÇÃO ILEGAL E O PRINCÍPIO DA NÃO CRIMINALIZAÇÃO DA MOBILIDADE HUMANA	332
Regina Cândido Lima e Silva Santos e Deilton Ribeiro Brasil	
INDICADORES TRANSNACIONAIS DE CORRUPÇÃO AMBIENTAL: A OPACIDADE NA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL	352
Márcio Ricardo Staffen	
SUBTRAÇÃO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS: ANÁLISE DAS EXCEÇÕES AO RETORNO IMEDIATO DO MENOR À RESIDÊNCIA HABITUAL E CRÍTICA AO ENQUADRAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COMO FLEXIBILIDADE PERMISSIVA.....	365
Vivian Daniele Rocha Gabriel	
LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS PÓS-PROTOCOLO DE PALERMO (2000): ANÁLISE DO ESTADO DE MOÇAMBIQUE	383
Mercia Cardoso de Souza, Guirino Dinis José Nhatave e Francisco Horácio da Silva Frota	

IV. ARTIGOS TRADUZIDOS 402

DIREITO INTERNACIONAL DO RECONHECIMENTO 404

Emmanuelle Tourme-Jouannet e Tradutor: Ademar Pozzatti Junior

V. RESENHAS 423

Fabio Costa Morosini, Gabriel Lee Mac Fadden Santos, Valentina Fonseca da Luz e Vinicius Tejadas Maia

Mover (ou não) as linhas de base: as consequências da elevação do nível dos oceanos sobre as zonas marítimas dos pequenos estados insulares em desenvolvimento e as alternativas jurídicas para reduzir seus impactos*

Shifting (or not) the baselines: the consequences of the sea level rise on the maritime zones of the small island developing states and the legal alternatives to reduce its impacts

Alexandre Pereira da Silva**

Resumo

A elevação do nível médio dos oceanos, em razão das mudanças climáticas de origem antropogênica, agravará a situação de vulnerabilidade que os pequenos Estados insulares em desenvolvimento já vêm enfrentando. Muito antes de um cenário mais catastrófico de desaparecimento de Estados, pequenos países insulares poderão ser duramente atingidos em termos econômicos se suas zonas marítimas (mar territorial, águas arquipelágicas, zona econômica exclusiva e plataforma continental) forem diminuídas. Isso poderá ocorrer porque as linhas de base a partir das quais se medem essas zonas marítimas são “variáveis” e deverão ser ajustadas frente ao avanço do mar sobre o território terrestre. Para evitar isso, os pequenos Estados insulares estão propondo iniciativas multilaterais e unilaterais que buscam “fixar” os limites exteriores das suas zonas marítimas. Além disso, diversos internacionalistas e a Associação de Direito Internacional (ILA) também vêm indicando alternativas às atuais regras de direito do mar que permitam que os Estados insulares atingidos pela elevação dos oceanos mantenham suas zonas marítimas e, conseqüentemente, as receitas financeiras resultantes do aproveitamento dos recursos naturais dessas áreas. Dessa forma, a contribuição do presente trabalho consiste, em primeiro lugar, apresentar um histórico das iniciativas jurídico-políticas lançadas pelos pequenos Estados insulares nas últimas décadas para enfrentar o avanço do mar e, em segundo lugar, analisar as alternativas jurídicas que vêm sendo apresentadas na doutrina jurídica para compatibilizar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar com a atual elevação do nível dos oceanos. Para alcançar esses objetivos, o artigo utilizou os métodos analítico e dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, análise de relatórios da ILA e exame de legislações domésticas de cinco pequenos Estados insulares do Oceano Pacífico: Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Niue e Ilhas Marshall. O artigo conclui que as alternativas jurídicas propostas para a solução dessa problemática apresentam aspectos positivos

* Recebido em 16/12/2019
Aprovado em 27/08/2020

** Professor e Pesquisador Associado no China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University, Wuhan, China. Pós-Doutor em Direito pela Schulich School of Law, Dalhousie University, Halifax, Canadá.
Email: alexandre@whu.edu.cn

e negativos e que, independentemente do(s) caminho(s) escolhido(s), este(s) dependerá(ão) de um amplo acordo político que exigirá alterações pontuais, mas importantes, no regime jurídico atual.

Palavras-chave: Elevação dos Oceanos. Linhas de Base. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Doutrina Jurídica. Direito do Mar.

Abstract

Sea level rise due to anthropogenic climate change will aggravate the vulnerability that small island developing states have already been facing. Long before a more catastrophic scenario of disappearing states, small and isolated countries will be economically affected if their maritime zones (territorial sea, archipelagic waters, exclusive economic zone, and continental shelf) are retracted. This may happen because the baselines from which these maritime zones are measured are “ambulatory” and must be shifted landward as a result of sea level rise. In order to prevent this, small island states are proposing unilateral and multilateral initiatives that seek to “fix” the outer limits of its maritime zones. Additionally, several scholars and the International Law Association (ILA) are also engaged to find alternatives to the current law of the sea to allow that small island states affected by the sea level rising to maintain its maritime zones and, consequently, the incomes generate by the exploitation of the natural resources in these zones. The contribution of this article is twofold. First, to present the history of the legal and political initiatives launched by the small island states in the last decades to face the advance of the sea. Second, to analyze the legal options that have been proposed by the legal doctrine to reconcile the United Nations Convention on the Law of the Sea with the current scenario of sea level rising. To achieve these goals, this article uses the deductive and analytical methods through bibliographical research, ILA reports analysis, and examination of domestic laws of five small Pacific Ocean island states: Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Niue, and Marshall Islands. The article concludes that the legal alternatives proposed to this problem have positive and negative aspects and whichever the path(s) is(are) chosen will depend on a comprehensive political agreement that will demand a few changes, though important, in the current legal regime.

Keywords: Sea Level Rise. Baselines. United Nations Convention on the Law of the Sea. Legal Doctrine. Law of the Sea.

1 Introdução

Um estudo publicado em outubro de 2019 estimou que impulsionado pelas mudanças climáticas, o nível médio dos oceanos subiu entre 11 e 16 centímetros no século passado. O estudo indica, também, que, mesmo que ocorram cortes expressivos e imediatos nas emissões de carbono, o nível dos oceanos poderia subir mais 50 centímetros neste século. Em cenários de emissões de carbono mais altas, o século XXI poderia aproximar, ou mesmo superar, a marca de 2 metros de elevação, na hipótese de uma instabilidade na camada de gelo mais recente da Antártida.¹ O último relatório (AR-5, 2013) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) traça um cenário semelhante e igualmente alarmante, projetando uma elevação de até 98 centímetros até 2100 se as emissões de gases de efeito estufa não forem reduzidas de forma significativa. O relatório anterior (AR-4, 2007) projetava um aumento de até 59 centímetros sobre os níveis de 1990 até 2100.²

A respeito desse quadro, os internacionalistas e a Associação de Direito Internacional (ILA) também vêm traçando cenários e hipóteses tentando identificar os impactos jurídicos da elevação dos oceanos, em especial sobre o direito do mar, os direitos humanos, a questão dos refugiados e a condição estatal. Esse último aspecto é muitas vezes descrito em termos de uma possível “desterritorialização” de pequenos Estados insulares,

¹ KULP, Scott A.; STRAUSS, Benjamin. New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding. *Nature Communications*, v. 10, n. 4844, 2019. p. 2. No caso de uma instabilidade no gelo antártico, os autores apontam que um total de 300 (entre 270 e 340) milhões de pessoas vivem em terras ameaçadas de serem inundadas até 2050. Subindo esse número para 480 (entre 380 e 630) milhões até 2100.

² SCHOFIELD, Clive; FREESTONE, David. Islands Awash Amidst Rising Seas: sea level rise and insular status under the law of the sea. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 34, n. 3, p. 393-394, 2019. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I, Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (AR-5, 2013), em especial o capítulo 13 (*Sea Level Change*, p. 1137-1216). Disponível em: http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_ALL_FINAL.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

ou seja, a submersão total da base territorial do Estado e, portanto, o desaparecimento do próprio Estado, visto que faltaria um dos critérios tradicionais para a condição estatal.³

Entretanto, muito antes desse risco de “desterritorialização” tornar-se uma realidade, a vida econômica desses pequenos Estados insulares estará ameaçada pela diminuição ou mesmo supressão de suas zonas marítimas. Isso poderá ocorrer porque as zonas marítimas — mar territorial, águas arquipelágicas, zona econômica exclusiva (ZEE) e plataforma continental, nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou “Convenção”) — são medidas a partir da linha de base. Normalmente, essa linha de base é a linha de baixa-mar ao longo da costa, “tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro” (artigo 5º da CNUDM). Dessa forma, se alterada a linha de base em razão do avanço do mar sobre o território, diminuirão as zonas marítimas sob jurisdição de pequenos Estados insulares.

Além disso, a maioria desses Estados não são formados por apenas uma ilha, mas por diversas ilhas espalhadas. Nesse cenário, parte dessas características insulares poderá ter sua condição jurídica modificada de ilha para rochedo, nos termos do artigo 121 da CNUDM, ocasionando uma expressiva diminuição na área marítima e, em um cenário mais grave, parte dessas formações insulares poderá submergir totalmente fazendo desaparecer as linhas de base e, conseqüentemente, as zonas marítimas em que os Estados exercem direitos de soberania sobre os recursos naturais vivos e não-vivos.

Para enfrentar essa situação, alguns pequenos Estados insulares, mormente aqueles situados no sul do Oceano Pacífico, vêm lançando mão de algumas iniciativas jurídicas, como estabelecer que as suas linhas de base, zonas marítimas e eventuais limites marítimos com outras nações não sejam modificados no futuro em razão das alterações climáticas e de seus impactos decorrentes da elevação dos oceanos.⁴ Atos unilaterais,

nesse sentido, no entanto, suscitam uma série de interrogações, entre outras: as linhas de base são fixas ou variáveis? Quais as implicações dessas legislações sobre o consagrado princípio “a terra domina o mar”? Em razão das distintas conseqüências da elevação dos oceanos sobre Estados continentais e pequenos Estados insulares, seria possível estabelecer regras distintas sobre a colocação de linhas de base, ou seja, variáveis para os primeiros, mas fixas para os últimos? Há alternativas que possam compatibilizar o atual direito mar com a manutenção pelos Estados insulares de suas zonas marítimas em um cenário de elevação mais acentuada dos oceanos?

Dois são os objetivos principais desse trabalho. O primeiro é apresentar e analisar as iniciativas lançadas pelos pequenos Estados insulares nas últimas três décadas, tanto multilaterais (políticas) como unilaterais (jurídicas). O segundo é discutir os efeitos da elevação dos oceanos sobre o regime das linhas de base, como consagrado na CNUDM, para, de um lado, apresentar suas incompatibilidades e, de outro lado, discutir as alternativas doutrinárias para compatibilizá-lo com o fenômeno do avanço do mar.

O artigo desenvolve-se com base nos seguintes tópicos. O item 2 apresenta as iniciativas multilaterais de cooperação entre os pequenos Estados insulares em desenvolvimento tanto no âmbito de grupos específicos como em fóruns internacionais mais amplos. O item 3 analisa as legislações domésticas de cinco pequenos Estados insulares do Pacífico Sul — Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Niue e Ilhas Marshall — que buscaram “fixar” suas respectivas linhas de base no intento de consolidar suas zonas marítimas independentemente de futuras alterações. Por fim, o item 4 discute as propostas apresentadas pela doutrina internacionalista para que os pequenos Estados insulares em desenvolvimento possam manter suas zonas marítimas.

2 As iniciativas multilaterais de cooperação entre os pequenos Estados insulares em desenvolvimento

A Conferência dos Pequenos Estados sobre a Elevação dos Oceanos, realizada em novembro de 1989 em Malé, Maldivas, foi a primeira iniciativa de congre-

³ Nesse sentido, por exemplo, CAMPUBRÍ, Alejandra Torres. *Statehood under water: challenges of sea-level rise to the continuity of pacific islands states*. Leiden: Brill, 2016.

⁴ Em razão das especificidades e diferentes implicações, como por exemplo, os efeitos sobre cenários geopolíticos complexos — gerando conflitos ou reacendendo antigas controvérsias já superadas por negociações ou decisões arbitrais/judiciais —, as conseqüências da elevação no nível dos oceanos sobre os limites marítimos entre Estados não serão analisadas no âmbito deste artigo.

gar os pequenos Estados insulares com a finalidade de discutir os problemas causados pelo aumento no nível dos oceanos e formular uma estratégia inicial para responder as ameaças causadas por esse fenômeno.⁵ A conferência teve a participação de representantes de 14 Estados e, ao final, foi aprovada a Declaração de Malé sobre Aquecimento Global e Elevação dos Oceanos, na qual os participantes chamaram a atenção para os danos consideráveis sobre o território e a infraestrutura dos pequenos estados insulares provocados pelo aumento no nível dos oceanos, enfatizando, ainda, a ameaça sobre a própria existência de alguns deles e conclamando a todos os Estados:

[...] to take immediate and effective measures according to their capabilities and the means at their disposal, to control, limit or reduce the emission of greenhouse gases, and to consider ways and means of protecting the small States of the world which are most vulnerable to sea level rise.⁶

Uma primeira resposta da sociedade internacional a esse apelo foi a adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em dezembro de 1989, da resolução “Possíveis efeitos adversos da elevação do nível dos oceanos sobre as ilhas e as zonas costeiras, especialmente as zonas costeiras baixas”. Nessa resolução, a AGNU recomendou que, em razão da vulnerabilidade desses países e de seus ecossistemas marinhos frente ao aumento do nível dos oceanos, a posição desses países deveria ser considerada nas negociações da Conferência das Nações sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).⁷

Ao mesmo tempo, os pequenos Estados insulares em conjunto com os Estados com zonas costeiras de baixa altitude criaram em 1990 um grupo político para defender seus interesses, a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (*Alliance of Small Island States* – AOSIS). A AOSIS não é uma organização internacional, mas um grupo de Estados que tenta influenciar decisões, concentrando suas atividades junto às missões diplomáticas

sediadas nas Nações Unidas (ONU) em Nova Iorque.⁸ Quando criada a AOSIS contava com 24 membros, atualmente são 44 (incluindo 5 membros observadores), dos quais 40 são pequenos Estados/territórios insulares e 4 são Estados com zonas costeiras de baixa altitude (Belize, Guiana, Guiné-Bissau e Suriname).⁹

A AOSIS teve uma atuação destacada nas negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), aprovada durante a Rio-92, conseguindo incluir referências aos efeitos negativos da mudança do clima sobre seus membros particularmente vulneráveis.¹⁰ A Agenda 21 também reconheceu, entre seus pontos, o desenvolvimento sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (*Small Island Developing States*, doravante SIDS), que representam “um caso especial tanto no que diz respeito ao meio ambiente como a desenvolvimento”.¹¹ Atualmente, 58 países e territórios são classificados como SIDS pelas Nações Unidas, sendo 38 Estados-membros da ONU e 20 não-membros da ONU/membros associados a comissões regionais.¹²

⁸ GROTE, Jenny. The changing tides of small island states discourse: historical overview of the appearance of small island states in the international arena. *Verfassung und Recht in Übersee (Law and Politics in Africa, Asia and Latin America)*, v. 43, n. 2, 2010. p. 183.

⁹ Alliance of Small Island States, sítio oficial na web: www.aosis.org.

¹⁰ Vale recordar ainda que a UNFCCC reconheceu que “a mudança do clima da Terra e seus efeitos negativos são uma preocupação comum da humanidade” e “requer a maior cooperação possível de todos os países” (Preâmbulo). O tratado também listou entre seus princípios “as responsabilidades comuns, mas diferenciadas” entre as Partes (artigo 3.1). PROWS, Peter. A mouse can roar: small island states, the United Nations, and the end of free-for-all fishing on the high seas. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, v. 19, n. 1, 2007. p. 9.

¹¹ United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21 – Chapter 17 (Protection of the oceans, all kinds of seas, including enclosed and semi-enclosed seas, and coastal areas and the protection, rational use and development of their living resources).

¹² Os 38 membros das Nações Unidas são os seguintes: 9 no Oceanos Atlântico e Índico e no Mar da China Meridional (Bahrain, Cabo Verde, Comores, Guiné-Bissau, Maldivas, Maurício, São Tomé e Príncipe, Seicheles e Singapura); 16 no Caribe (Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago); 13 no Oceano Pacífico (Fiji, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Kiribati, Micronésia, Nauru, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Timor Leste, Tonga, Tuvalu e Vanuatu); 20 não-membros da ONU/membros associados a comissões regionais (Anguilla, Aruba, Bermudas, Curaçao, Guadalupe, Guam, Ilhas Cayman, Ilhas Cook, Ilhas Marianas, Ilha de São Martinho, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens Americanas, Ilhas Virgens Britânicas, Martinica, Montserrat, Nova

⁵ Small States Conference on Sea Level Rise, Malé, 14-18 November 1989, Report. Disponível em: <http://www.islandvulnerability.org/slr1989/report.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁶ Malé Declaration on Global Warming and Sea Level Rise, Malé, 18 November 1989. Disponível em: <http://www.islandvulnerability.org/slr1989/declaration.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁷ UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 44/206*, Possible adverse effects of sea-level rise on islands and coastal areas, particularly low-lying coastal areas, 22 December 1989. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/44/206>. Acesso em: 12 dez. 2019.

Na sequência da Rio-92, os SIDS continuaram seus esforços conjuntos e organizaram uma série de conferências temáticas. A primeira delas foi a Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável dos SIDS (Bridgetown, Barbados, abril-maio de 1994), sendo a primeira conferência das Nações Unidas inteiramente consagrada a esse grupo de países. O evento, também, é um marco inicial importante para destacar uma maior preocupação internacional com as particularidades dos SIDS em termos de desenvolvimento, restrições e oportunidades.¹³

Após o término a conferência adotou o “Programa de Ação de Barbados”, que apontou os recursos marinhos e costeiros como uma área que requer ação urgente e solicitou a criação e/ou fortalecimento de programas para avaliar o impacto do planejamento e desenvolvimento no ambiente costeiro, incluindo comunidades costeiras, zonas úmidas, recifes de coral e áreas sob jurisdição nacional dos SIDS.¹⁴

Se, por um lado, os SIDS conseguiram aumentar seu peso político nas negociações internacionais chamando a atenção para sua situação e reivindicações, por outro lado, esse ativismo político não se traduziu em melhorias concretas, mormente devido à falta de recursos financeiros. No entanto, os esforços diplomáticos continuaram com a inclusão da situação de vulnerabilidade dos SIDS em importantes documentos internacionais, tais como a Declaração do Milênio (2000) e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, 2002).

Em 2005, em Maurício, os SIDS reuniram-se em uma segunda conferência exclusiva para revisar o “Programa de Ação de Barbados”, que foi complementada pela “Estratégia de Maurício para Implementação Futura do Programa de Ação dos SIDS” (ou “Estratégia de Maurício”), que reconheceu que, embora sejam afetados por dificuldades econômicas e confrontados por questões de desenvolvimento semelhantes aos dos de-

mais países em desenvolvimento, geralmente os SIDS têm suas próprias vulnerabilidades e peculiaridades, por exemplo: pequeno território, isolamento, base de exportação e recursos limitados, suscetibilidade a mudanças climáticas globais e choques econômicos externos. Esses aspectos seriam posteriormente ratificados no documento “O futuro que queremos”, adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012.¹⁵

A terceira e mais recente conferência internacional sobre a condição dos SIDS foi realizada em Ápia, Samoa, em setembro de 2014. O resultado mais proeminente desse encontro foi a adoção das “Modalidades de Ação Acelerada para os SIDS”, mais conhecido como *SAMOA Pathway*, que lista uma série de áreas prioritárias para os SIDS e clama por ações urgentes e apoio aos esforços dos SIDS para alcançar seu desenvolvimento sustentável. O documento menciona, entre outros aspectos, que os efeitos adversos das mudanças climáticas agravam os problemas existentes dos SIDS e colocam uma carga adicional em seus orçamentos nacionais e em seus esforços para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável. Por fim, os SIDS também chamaram a atenção para os escassos recursos financeiros disponíveis para executar os projetos de adaptação e mitigação das consequências das mudanças climáticas, apontando, ainda, que, em diversas oportunidades, os complexos procedimentos de solicitação impediram que alguns SIDS conseguissem obter fundos disponíveis na esfera internacional.¹⁶

Caledônia, Niue, Polinésia Francesa, Porto Rico e Samoa Americana). Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>. Acesso em: 12 dez. 2019.

¹³ CAMPLING, Liam. A critical political economy of the small island developing states concept: south-south cooperation for island citizens?. *Journal of Developing Societies*, v. 22, n. 3, p. 235-236, 2006.

¹⁴ UNITED NATIONS. Conferences, Meetings and Events. *Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States* (25 April-6 May 1994, Bridgetown, Barbados). Disponível em: https://www.un.org/en/events/pastevents/SIDS_1994.shtml. Acesso em: 12 dez. 2019.

¹⁵ UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals. *Small Island Developing States*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids>. Acesso em: 12 dez. 2019.

¹⁶ UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 69/15, SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway*, 14 November 2014. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/69/15>. Acesso em: 12 dez. 2019.

3 As linhas de base e as iniciativas jurídicas unilaterais de pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Oceano Pacífico para fixar suas zonas marítimas

Nos últimos anos, Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Niue e Ilhas Marshall aprovaram legislação doméstica seguindo um padrão semelhante no tocante às linhas de base. As respectivas leis retiraram a menção à linha de baixa-mar como referência para a linha de base que é utilizada para medir as zonas marítimas, substituindo-a pela adoção de cartas marítimas e/ou listas de coordenadas geográficas, posteriormente depositadas junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas. Seguindo esse novo parâmetro, esses SIDS poderiam reivindicar que suas linhas de base são permanentemente fixas, ou seja, as linhas de base não recuarão ou serão redimensionadas em razão da elevação do nível dos oceanos. Entretanto, essa alteração no parâmetro de referência traz implicações importantes para o direito do mar.

3.1 As linhas de base: fixas ou variáveis?

A linha de base funciona como “ponto de partida” para traçar as zonas marítimas em que o Estado costeiro exerce seus direitos e jurisdição. Portanto, a linha de base é um componente fundamental da jurisdição marítima exercida pelo Estado costeiro.¹⁷ Veja-se, por exemplo, o que prescreve o artigo 3º da CNUDM: “Todo Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas, *medidas a partir de linhas de base* determinadas de conformidade com a presente Convenção” (grifo nosso). A linha de base, também, é utilizada para medir as demais zonas marítimas sob jurisdição do Estado costeiro: a zona contígua (artigo 33.2 da CNUDM), a ZEE (artigo 57 da CNUDM) e a plataforma continental (artigo 76 da CNUDM). As linhas de base arquipelágicas também seguem o mesmo princípio no caso do Estado arquipélago (artigo 48 da CNUDM).

A CNUDM menciona dois tipos de linhas de base: normal e reta. Nos termos do artigo 5º da CNUDM:

¹⁷ LATHROP, Coalter G. Baselines. In: ROTHWELL, Donald R.; OUDE ELFERINK, Alex G.; SCOTT, Karen N.; STEPHENS, Tim (eds.). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 69-70.

“salvo disposição em contrário da presente Convenção, a linha de base normal para medir a largura do mar territorial é a linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro”. Já as linhas de base retas são utilizadas quando existentes as condições previstas no artigo 7º da CNUDM, ou seja, quando a costa apresenta recortes profundos e reentrâncias ou quando existam determinadas características geográficas (baías, recifes¹⁸, foz de rios e baixios a descoberto) ou construções humanas (portos, ancoradouros e faróis) que o Estado costeiro deseja utilizar como pontos de apoio de sua linha de base. No caso de um Estado arquipélago, este pode traçar linhas de base arquipelágicas que unam os pontos extremos das ilhas mais exteriores e dos recifes emergentes, seguindo as condições previstas no artigo 47 da CNUDM.

Com o avanço do nível dos oceanos e o consequente recuo da costa, surgem dois cenários hipotéticos sobre os SIDS que merecem consideração. Em um primeiro cenário, uma ilha tem grande parte de sua área territorial submersa, ainda que uma parte de terra permaneça emersa, mas a habitação humana fica inviabilizada. Em um segundo cenário, a totalidade da ilha fica submersa.

Recorde-se o que dispõe o artigo 121 da CNUDM sobre o regime de ilhas:

1. Uma ilha é uma formação natural de terra, rodeada de água, que fica a descoberto na praia-mar.
2. Salvo o disposto no parágrafo 3, o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental de uma ilha serão determinados de conformidade com as disposições da presente Convenção aplicáveis a outras formações terrestres.
3. Os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter zona econômica exclusiva nem plataforma continental.

Portanto, à luz desse dispositivo legal, no primeiro cenário, uma ilha, nos termos dos parágrafos 1 e 2, por causa da diminuição de sua base territorial não se presta mais à habitação humana podendo perder sua condição

¹⁸ A presença de recifes próximos às ilhas é especialmente importante para a determinação da linha de base, como dispõe o artigo 6º da CNUDM: “No caso de ilhas situadas em atóis ou de ilhas que têm cadeias de recifes, a linha de base para medir a largura do mar territorial é a linha de baixa-mar do recife que se encontra do lado do mar, tal como indicada por símbolo apropriado nas cartas reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro”.

de ilha, passando a ser um rochedo, nos termos do parágrafo 3. Como consequência, essa formação insular — antes considerada uma ilha, agora um rochedo — não geraria mais ZEE e plataforma continental.

Schofield ilustra o tamanho potencial dessa modificação: uma ilha isolada, sem outras ilhas próximas em um raio de 400 milhas marítimas, pode reivindicar 431.014 km² de mar territorial, ZEE e plataforma continental, já que poderia estabelecer zonas marítimas de até 200 milhas marítimas a partir das linhas de base; caso seja um rochedo, pode reivindicar somente 1.550 km² de mar territorial, ou seja, 12 milhas marítimas a partir das linhas de base.¹⁹

No segundo cenário, com a submersão total da formação insular, nenhuma zona marítima pode ser estabelecida pelo Estado, já que é o território terrestre que confere ao Estado costeiro o direito de criar as zonas marítimas em seu entorno, em razão do princípio jurídico de que a “terra domina o mar” (*land dominates the sea*).²⁰ Portanto, com o desaparecimento da base territorial, desaparecem, também, as zonas marítimas.²¹

Já há relatos de que o avanço do mar causou grande perda de território, inviabilizando a ocupação de ilhas

e exigindo o deslocamento de populações. Em 2005, o governo de Papua Nova Guiné decidiu realocar os 2.600 habitantes das ilhas Carteret. E, em 2006, os aproximadamente 10.000 habitantes da ilha de Lohachara (Índia), localizada na baía de Bengala, tiveram que se mudar para uma ilha vizinha para escapar do rápido desaparecimento da ilha, tornando-se a primeira ilha habitada a ser oficialmente varrida do mapa.²²

No entanto, uma pergunta permanece: com o avanço do mar sobre a costa dos Estados, necessariamente as linhas de base devem acompanhar esse cenário? Em termos mais objetivos: as linhas de base são variáveis ou são fixas?

A CNUDM é silente sobre esse aspecto, entretanto, dois dispositivos indicariam que as linhas de base são variáveis. O primeiro versa sobre os limites exteriores da plataforma continental que são descritos como permanentes quando estabelecidos de acordo com as recomendações da Comissão de Limites da Plataforma Continental (artigo 76, parágrafos 8 e 9).²³ O segundo menciona aqueles locais na linha da costa que são instáveis permitindo que os Estados tracem linhas de base retas (artigo 7.2).²⁴ Dessa forma, esses dois casos seriam exceções criadas com a finalidade única de dar estabilidade, mas o padrão para todos os demais casos seria que

¹⁹ SCHOFIELD, Clive. The trouble with islands: the definition and role of islands and rocks in maritime boundary delimitation. In: HONG, Seoung-Yong; VAN DYKE, Jon M. (eds.). *Maritime boundary disputes, settlement processes, and the law of the sea*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009. p. 21.

²⁰ Como observou a Corte Internacional de Justiça (CIJ), no julgamento North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment 20 February 1969: “[...] the land is the legal source of the power which a State may exercise over territorial extensions to seaward” (p. 51). Mais tarde, em Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment 3 June 1985, a CIJ destacou o papel do litoral nesse contexto: “What distinguishes a coastal State with [maritime] rights from a landlocked State which has none, is certainly not the landmass, which both possess, but the existence of a maritime front in one State and its absence in the other. The juridical link between the State’s territorial sovereignty and its rights to certain adjacent maritime expanses is established by means of its coast” (p. 41).

²¹ Um terceiro cenário hipotético seria essa formação insular tornar-se um baixio a descoberto, ou seja, “uma extensão natural de terra rodeada de água, que, na baixa-mar, fica acima do nível do mar, mas que submerge na preia-mar. Quando um baixio a descoberto se encontra, total ou parcialmente, a uma distância do continente ou de uma ilha que não exceda a largura do mar territorial, a linha de baixa-mar desse baixio pode ser utilizada como linha de base para medir a largura do mar territorial” (artigo 13, parágrafo 1). Já o parágrafo 2 complementa que: “Quando um baixio a descoberto estiver, na totalidade, situado a uma distância do continente ou de uma ilha superior à largura do mar territorial, não possui mar territorial próprio”.

²² SCHOFIELD, Clive; FREESTONE, David. Option to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in face of global sea level rise. In: GERRARD, Michael B.; WANNIER, Gregory E. (eds.). *Threatened island nations: legal implications of rising seas and a changing climate*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 150-151.

²³ Vide o artigo 76, parágrafos 8 e 9, da CNUDM: “8. Informações sobre os limites da plataforma continental, além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, devem ser submetidas pelo Estado costeiro à Comissão de Limites da Plataforma Continental, estabelecida de conformidade com o anexo II, com base numa representação geográfica equitativa. A Comissão fará recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores da sua plataforma continental. Os limites da plataforma continental estabelecidos pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios. 9. O Estado costeiro deve depositar junto do Secretário-Geral das Nações Unidas mapas e informações pertinentes, incluindo dados geodésicos, que descrevam permanentemente os limites exteriores da sua plataforma continental. O Secretário-Geral deve dar a esses documentos a devida publicidade” (grifos nossos).

²⁴ Vide o artigo 7.2 da CNUDM: “Nos locais em que, devido à existência de um delta e de outros acidentes naturais, a linha da costa seja muito instável, os pontos apropriados podem ser escolhidos ao longo da linha de baixa-mar mais avançada em direção ao mar e, mesmo que a linha de baixa-mar retroceda posteriormente, essas linhas de base retas continuarão em vigor até que o Estado costeiro as modifique de conformidade com a presente Convenção”.

as linhas de base são variáveis.²⁵

Lathrop entende que uma variação automática das linhas de base pode até ser defendida em termos teóricos, mas seria insustentável na prática, visto que uma visão rígida desse posicionamento poderia colocar o Estado costeiro com a obrigação de propiciar notificações em tempo real das alterações nas linhas de base e limites marítimos sempre que houvesse a constatação de alterações no litoral. Entretanto, no outro extremo, a perspectiva de linhas de base permanentemente fixas se afastaria, de maneira inexorável, da realidade geográfica, além de ir de encontro ao princípio jurídico de que a terra domina o mar.²⁶

Em um relatório divulgado em 2012, o Comitê sobre Linhas de Base da Associação de Direito Internacional (*International Law Association*, ILA) entendeu que as linhas de base são variáveis. Por um lado, o comitê reconheceu que as linhas de base podem tanto avançar em direção ao mar para refletir as mudanças causadas por acúmulo de sedimentos, elevação de terras e construção de estruturas artificiais associadas a sistemas portuários, projetos de contenção costeira e recuperação de terras, como podem também retroagir em direção à terra para refletir mudanças causadas pela erosão e avanço do mar. Por outro lado, o comitê também concluiu que, em circunstâncias extremas, o avanço do mar poderia resultar em uma submersão total do território e, conseqüentemente, a perda de linhas de base e das respectivas zonas marítimas medidas a partir dessas linhas de base. O comitê reconheceu, por fim, que as regras atuais sobre a linha de base normal não oferecem uma solução adequada para esse problema.²⁷

As preocupações com essas questões cresceram dentro da ILA e, ao final de 2012, foi criado o Comitê Direito Internacional e Elevação dos Oceanos. Em seu mais recente relatório, divulgado em 2018, esse comitê ratificou os principais entendimentos sobre a linha de base formulados anteriormente, inclusive no tocante a

sua característica “variável”.²⁸ O comitê reconheceu que o avanço dos mares impactará muitos Estados costeiros, mas serão os SIDS os mais afetados pelas mudanças. O comitê ainda chamou a atenção para a inequidade da situação, visto que os SIDS estão entre aqueles Estados que menos contribuem para as emissões de gases de efeito estufa que causam a mudança climática antropogênica, mas serão os primeiros e mais sérios afetados pela elevação dos oceanos, em especial por causa das conseqüências sobre as zonas marítimas e seus recursos.²⁹

Por fim, o comitê apresentou uma série de ideias que poderão ser consideradas no sentido de desenvolver o direito internacional de forma que os Estados costeiros e insulares possam manter suas zonas marítimas a despeito das alterações decorrentes da elevação dos oceanos. As propostas serão discutidas no item 4 deste artigo.

3.2 As legislações domésticas sobre zonas marítimas de Vanuatu (2010), Kiribati (2011), Tuvalu (2012), Niue (2013) e Ilhas Marshall (2016)

Em um contexto em que a elevação do nível dos oceanos é uma realidade e há um consenso doutrinário de que as linhas de base são variáveis a conseqüência previsível é que grandes espaços marítimos que atualmente estão sob jurisdição de diversos SIDS — especialmente aqueles localizados no sul do Oceano Pacífico — diminuirão ou mesmo desaparecerão em um futuro não muito distante, visto que as linhas de base, medidas a partir da linha de baixa-mar ao longo da costa desses Estados, tenderão a retroagir em direção à terra.

A conseqüência econômica sobre esses SIDS será grande. Muitos SIDS do Pacífico Sul têm importante fonte de recursos financeiros advindos de taxas de pes-

²⁵ CARON, David D. When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level. *Ecology Law Quarterly*, v. 17, p. 634-635, 1990.

²⁶ LATHROP, Coalter G. Baselines. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHENS, Tim (eds.). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 78.

²⁷ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *Baselines under International Law*, Report of the Seventy-Fifth Conference held in Sofia, August 2012.

²⁸ A prática estatal, ainda que não seja uniforme, também sugere que as linhas de base são variáveis. Vide alguns exemplos em: LISZ-TWAN, Julia. Stability of maritime boundary agreements. *Yale Journal of International Law*, v. 37, n. 1, p. 163-165, 2012.

²⁹ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *International Law and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*, Sidney Conference. 2018. SCHOFIELD, Clive; FREESTONE, David. Islands Awash Amidst Rising Seas: sea level rise and insular status under the law of the sea. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 34, n. 3, 2019. p. 402.

ca que são cobradas pelo uso de suas ZEEs.³⁰ Com a diminuição — na hipótese de uma ilha ser reclassificada como rochedo — ou o desaparecimento de zonas marítimas sob jurisdição estatal — na hipótese de uma formação insular ficar totalmente submersa —, esses espaços marítimos deixariam de estar sob jurisdição de um desses SIDS para passarem a ser considerados como parte do alto-mar e, conseqüentemente, sujeito ao regime das liberdades do alto-mar, em especial a liberdade de pesca, nos termos do artigo 87.1(e) da CNUDM.

Para tentar evitar isso, nos últimos anos, alguns SIDS vêm atualizando suas legislações internas sobre zonas marítimas. Cinco desses Estados — Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Niue e Ilhas Marshall — adotaram uma modificação importante no que tange “ao ponto de partida” para medir as zonas marítimas. Foram excluídas as menções à linha de base como linha de baixa-mar, sendo substituídas pela utilização de coordenadas geográficas.³¹

O objetivo principal dessas legislações é “fixar” os limites exteriores das zonas marítimas através da publicidade de cartas marítimas ou listas de coordenadas geográficas que são depositadas junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, nos termos do artigo 16 da

CNUDM.³² A seguir, apresentam-se cinco exemplos.

Em junho de 2010, Vanuatu aprovou o *Maritime Zones Act no. 6 of 2010* que autoriza a adoção de listas de coordenadas geográficas, especificando os dados geodésicos da costa, da seguinte maneira:

The Minister may by Order publish charts or lists of geographical coordinates specifying the geodetic data showing the following: (a) the baselines, low-water lines, straight baselines, and any closing lines; and (b) the seaward limits of the territorial sea, the archipelagic waters, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf; and (c) any sea lanes, air routes or traffic separation schemes.³³

As listas de coordenadas geográficas dos pontos que definem as linhas de base normal e arquipelágica já tinham sido elaboradas e constavam na *Ministerial Order no. 81*, de julho de 2009.³⁴ No ano seguinte, juntamente à aprovação da nova lei sobre zonas marítimas, o governo de Vanuatu depositou, junto ao Secretário-Geral da ONU, as listas de coordenadas geográficas nos termos do artigo 16.2 e artigo 47.9 da CNUDM.³⁵

Kiribati adotou um caminho ligeiramente distinto dos demais. Em um primeiro momento, em 2011, adotou o *Act no. 4* sobre zonas marítimas revogando a legislação aplicável de 1983, mas limitando-se a inserir que: “*The Minister shall prescribe the baseline of Kiribati, from which the breadth of the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf of Kiribati shall be measured*”. Por um lado, a lei de 2011 de Kiribati não menciona a utilização de coordenadas geográficas, por

³⁰ A prática de cobrar taxas de acesso aos recursos excedentes da ZEE é recorrente entre os países insulares do Pacífico. Segundo um estudo apontado por Stephens, somente o volume de captura do atum representa algo como US\$ 2 bilhões/ano, sendo que 75% dessas capturas ocorre dentro das ZEEs de pequenos Estados insulares do Pacífico. Entretanto, as expectativas geradas em torno do atum não se concretizaram nessas localidades, por dois fatores. Primeiro, os navios de bandeira estrangeira que pagam taxas de acesso capturam cerca de 90% do total permissível. Em 2001, o total das taxas de acesso pagas pelas nações pesqueiras (China, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Estados Unidos e União Europeia) alcançaram 60 milhões de dólares, ou seja, apenas 3% do rendimento bruto da pesca do atum. O segundo fator refere-se ao fato de que os benefícios gerados pela indústria doméstica da pesca do atum e pelas instalações de apoio nesses países (portos, unidades de processamento) são inferiores àqueles decorrentes das taxas de acesso e têm flutuado consideravelmente em razão de que muitas empresas controladas pelos governos tendem a ter vida curta. Há, por outro lado, alguns fatores positivos, especialmente a geração de emprego de mão-de-obra local, como são Estados com populações pequenas, essas indústrias podem gerar entre 1% (em Vanuatu) e, aproximadamente, 11% (nas Ilhas Cook e Ilhas Salomão) do total de empregos. STEPHENS, Tim. Fisheries-Led Development in the South Pacific: Charting a “Pacific Way” to a Sustainable Future. *Ocean Development & International Law*, v. 39, n. 3, p. 266-267, 2008.

³¹ FROST, Robyn; HIBBERD, Paul; NIDUNG, Masio; ARTACK, Emile; BOURREL, Marie. Redrawing the Map on the Pacific. *Marine Policy*, v. 95, 2018. p. 306.

³² Artigo 16 da CNUDM: “1. As linhas de base para medir a largura do mar territorial, determinadas de conformidade com os artigos 7º, 9º e 10 ou os limites delas decorrentes, e as linhas de delimitação traçadas de conformidade com os artigos 12 e 15 figurarão em cartas de escala ou escalas adequadas para a determinação da sua posição. Essas cartas poderão ser substituídas por listas de coordenadas geográficas de pontos em que conste especificamente a sua origem geodésica. 2. O Estado costeiro dará a devida publicidade a tais cartas ou listas de coordenadas geográficas e depositará um exemplar de cada carta ou lista junto do Secretário-Geral das Nações Unidas”.
³³ VANUATU. *The Maritime Zones Act No. 06 of 2010*, 18 June 2010. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/vut_2010_Act06.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

³⁴ VANUATU. *Ministerial Order no. 81 of 2009*, 29 July 2009. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/vut_mzn78_2010.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

³⁵ UNITED NATIONS. Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS). Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn78ef.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

outro lado, explicitamente revoga as definições de linha de base, baixio a descoberto, linha de baixa-mar e linha mediana como constavam na lei de 1983.³⁶

Em um segundo momento, em 2014, o ministro de pesca e desenvolvimento marinho aprovou seis regulamentos sobre: linhas de base do mar territorial, linhas de base ao redor dos arquipélagos de Kiribati, linhas de encerramento, limites exteriores do mar territorial, limites exteriores da zona contígua e limites exteriores da ZEE. Cada um dos regulamentos traz, de forma detalhada, as coordenadas geográficas das respectivas zonas marítimas.³⁷ No início de 2015, o governo de Kiribati efetuou o depósito das listas de coordenadas geográficas junto ao Secretário Geral da ONU.³⁸

Em maio de 2012, Tuvalu aprovou o *Maritime Zone Act 2012* que revogou a lei de 1983 sobre as zonas marítimas. Nos termos do item 17 (Parte 7) da legislação corrente:

The Minister may, by order, declare: (a) the geographic coordinates of the points on the baseline described in s 7(1); or (b) the geographic coordinates of the limits of the whole or any part of the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf.³⁹

Nos meses seguintes o governo Tuvalu adotou três declarações complementares à lei de 2012 sobre linhas de base arquipelágicas, linhas de base do mar territorial e limites exteriores do mar territorial, detalhando os respectivos pontos de coordenadas geográficas.⁴⁰ Em setembro de 2013, o governo de Tuvalu depositou a lista de coordenadas geográficas junto ao Secretário-Geral

das Nações Unidas, nos termos dos dispositivos pertinentes da Convenção.⁴¹

Em maio de 2013, foi a vez de Niue aprovar o *Maritime Zones Act 2013*, que dispõe, na Seção 12 (Parte 6), que:

The Cabinet may, from time to time, by Public Notice, declare, not inconsistently with sections 3, 8, 9, and 10, the geographic coordinates of the limits of the whole, or any part, of the territorial sea, contiguous zone, exclusive economic zone and continental shelf.⁴²

Após a promulgação dessa lei, Niue divulgou cinco notificações à título complementar à lei de 2013 versando sobre: linha de base do mar territorial, limites exteriores do mar territorial, limites exteriores da zona contígua, limite exterior da ZEE e limite exterior da plataforma continental, listando os respectivos pontos de coordenadas geográficas.⁴³ O depósito das listas de coordenadas geográficas junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas foi realizado em abril de 2014, seguindo o disposto na CNUDM.⁴⁴

Em março de 2016, o congresso das Ilhas Marshall aprovou o *Maritime Zone Declaration Act 2016*, revogando a lei de 1984 sobre zonas marítimas e, entre outros pontos, também adotou as coordenadas geográficas como “pontos de partida” para o estabelecimento de zonas marítimas sob sua jurisdição. Nos termos da seção 118:

The Minister may, by order, declare: (a) the geographic coordinates of the points on the baseline described in section 107(1); or (b) the geographic coordinates of the limits of the whole or any part of the local government waters, territorial sea, archipelagic waters, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf.⁴⁵

³⁶ KIRIBATI. *Act No. 4: An Act to make provisions in respect of the internal waters, the archipelagic waters, the contiguous zone, the territorial sea, the exclusive economic zone, and the continental shelf of Kiribati and for connected purposes*, 5 September 2011. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/KIR_2011_Act.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

³⁷ Os seis regulamentos estão disponíveis em: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/KIR.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

³⁸ UNITED NATIONS. *Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn111ef.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

³⁹ TUVALU. *Maritime Zones Act 2012*, 4 May 2012. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/tuv_maritime_zones_act_2012_1.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴⁰ As três declarações de Tuvalu estão disponíveis em: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/TUV.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴¹ UNITED NATIONS. *Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn98ef.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴² NIUE. *Maritime Zones Act 2013*, 6 May 2013. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/niu_maritime_zones_act_2013.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴³ As cinco notificações de Niue estão disponíveis em: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/NIU.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴⁴ UNITED NATIONS. *Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/MZN.102.Niue.website.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴⁵ ILHAS MARSHALL. Republic of the Marshall Islands Maritime Zones Declaration Act 2016 (*Nitijela Bill No. 13*) of 18 March 2016. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mhl_mzn120_2016_1.

Poucas semanas depois, a legislação sobre zonas marítimas das Ilhas Marshall foi complementada pela adoção da declaração sobre linhas de base e limites exteriores das zonas marítimas. Essa declaração é extremamente detalhada, tem 451 páginas, em que consta não somente as listas de coordenadas geográficas, mas também diversos mapas para visualizar as linhas de base.⁴⁶ O depósito junto ao Secretário-Geral da ONU foi realizado em abril de 2016.⁴⁷

É facilmente perceptível que esses cinco SIDS adotaram uma técnica legislativa muito similar, buscando um mesmo objetivo: estabelecer as linhas de base — e eventuais limites marítimos com Estados vizinhos —, a partir de coordenadas geográficas depositadas junto às Nações Unidas, e não as modificar no futuro.

Como apontam Freestone e Schofield, essa prática foi prevista, originalmente, no documento *Framework for a Pacific Oceanscape*, preparado pelo Fórum de Ilhas do Pacífico, uma organização de natureza político-econômica fundada em 1971, que tem, atualmente, 18 membros.⁴⁸ O documento lista uma série de recomendações, entre elas:

Pacific Island Countries, as States Parties to UNCLOS, should in their national interest, deposit with the United Nations, base-point coordinates as well as charts and information delineating their maritime zones as a requisite to establishing and securing their rights and responsibilities over these large areas of ocean space.⁴⁹

Essa abordagem vem sendo reafirmada em sucessivas declarações de líderes das ilhas do Pacífico, como na

pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴⁶ ILHAS MARSHALL. *Declaration of Baselines & Maritime Zones Outer Limits*, 18 April 2016. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mhl_mzn120_2016_2.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴⁷ UNITED NATIONS. *Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn120ef.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁴⁸ FREESTONE, David; SCHOFIELD, Clive. 2016 Maritime Zones Declaration Act: Drawing “Lines in the Sea?”. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 31, n. 4, p. 741-742, 2016.

⁴⁹ PRATT, Cristelle; GOVAN, Hugh. *Our Sea of Islands, Our Livelihoods, Our Oceania: Framework for a Pacific Oceanscape: a catalyst for implementation of ocean policy* (Pacific Islands Forum Secretariat, November 2010). Disponível em: <https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/03/Framework-for-a-Pacific-Oceanscape-2010.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019. Os 18 membros são os seguintes: Austrália, Fiji, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Kiribati, Micronésia, Nauru, Nova Caledônia, Nova Zelândia, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Polinésia Francesa, Samoa, Tonga, Tuvalu e Vanuatu. Tokelau é membro associado. O Fórum de Ilhas do Pacífico conta com um secretariado sediado em Suva (Fiji).

Declaração de Taputapuātea sobre Mudança Climática (2015), em que o grupo de sete líderes da Polinésia registrou que:

Acknowledge, under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the importance of the Exclusive Economic Zones for Polynesian Island States and Territories whose area is calculated according to emerged lands and permanently establish the baselines in accordance with the UNCLOS, without taking into account sea level rise (grifo nosso).⁵⁰

Vale, ainda, mencionar que outros Estados e territórios do Pacífico Sul não atualizaram a legislação interna sobre as zonas marítimas, mas estão concluindo esforços para definir suas linhas de base, delinear os limites exteriores da plataforma continental e/ou delimitar os limites com Estados vizinhos, com o propósito de depositar cartas marítimas e/ou listas de coordenadas geográficas junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas e, dessa forma, buscar manter esses limites marítimos, mesmo em face da elevação dos oceanos.⁵¹

A questão, no entanto, vai além do depósito de cartas marítimas e/ou listas de coordenadas geográficas. Ainda que não haja previsão explícita na Convenção, espera-se que os Estados costeiros (continentais e insulares) atualizem, esporadicamente, suas linhas de base. Alguns SIDS estão sinalizando, unilateralmente ou em fóruns internacionais, que as cartas marítimas e/ou coordenadas geográficas não irão ser alteradas no futuro, mesmo que não reflitam a realidade geográfica e, conseqüentemente, mantendo suas zonas marítimas como refletidas nessas cartas e coordenadas geográficas.

Imagine-se, então, o seguinte panorama: uma carta marítima de determinado Estado aponta a existência de uma formação insular (ilha ou rochedo) e, portanto, com zonas marítimas em seu entorno. A elevação do nível do oceano fez a ilha (ou rochedo) ficar totalmente submersa. Como manter essas zonas marítimas? Se não há terra, como “dominar o mar”?

Desse modo, o desafio que se coloca é como compati-

⁵⁰ Taputapuātea Declaration on Climate Change (16 July 2015), Polynesian Leader Group. Disponível em: <http://www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019. São signatários da declaração os líderes de Ilhas Cook, Niue, Polinésia Francesa, Samoa, Tokelau, Tonga e Tuvalu.

⁵¹ SCHOFIELD, Clive; FREESTONE, David. Islands Awash Amidst Rising Seas: sea level rise and insular status under the law of the sea. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 34, n. 3, 2019. p. 406.

lizar as atuais regras de direito do mar — Convenção, princípios jurídicos e outros acordos aplicáveis — com o avanço do mar, tomando em especial consideração, o que ocorrerá com os pequenos Estados insulares do Pacífico Sul.

4 Alternativas jurídicas para que os pequenos Estados insulares em desenvolvimento possam manter suas zonas marítimas

Parece existir um consenso entre os internacionalistas de se permitir que os SIDS — em razão do avanço do mar causado pelas mudanças climáticas de origem antropogênica, da qual são os menos responsáveis —, “fixem” suas linhas de base para, ao menos, manter suas atuais zonas marítimas. A seguir, apresentam-se algumas propostas que já foram sugeridas pela doutrina jurídica.

4.1 Desenvolvimento de uma regra de direito internacional consuetudinário

Uma das ideias mais lembradas pela doutrina internacionalista é a criação de uma nova regra de direito consuetudinário. Soons e Caron, em artigos publicados em 1990, já defendiam essa possibilidade para minimizar o caráter “variável” da linha de base e seus efeitos em razão da elevação dos oceanos sobre os Estados insulares. Soons traça um paralelo com o disposto no artigo 76.9 da CNUDM ao defender que:

The contents of such a general rule could be that coastal States are entitled, in the case of landward shifting of the baseline as a result of sea level rise, to maintain the outer limits of the territorial sea and of the EEZ where they were located at a certain moment in accordance with the general rules in force at that time.⁵²

Como mencionado anteriormente, nos termos do artigo 76.9 da CNUDM, uma das últimas etapas do processo de estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental estendida ocorre quando o Estado costeiro deposita, junto ao Secretário-Geral da ONU, “mapas e informações pertinentes, incluindo dados

geodésicos, que descrevam permanentemente os limites da sua plataforma continental”. Para Soons esse dispositivo poderia servir como um precedente para tornar as linhas de base “permanentes”, já que os limites da plataforma continental estendida também têm como “ponto de partida” as linhas de base.

Lisztwan, em sentido contrário, acredita que a palavra “permanentemente” foi inserida nesse artigo para indicar o término de um processo — normalmente longo e politicamente contencioso — de reivindicação de extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas, e não para que fosse utilizada no contexto de mudanças geográficas.⁵³

O desenvolvimento de uma nova regra de direito internacional consuetudinário dependeria de dois fatores: repetição de uma determinada prática e *opinio juris*. A prática repetida poderia ser identificada, por exemplo, por meio de aprovação de legislações domésticas — como apontado acima, ainda que em escala limitada — e complementada por declarações políticas que reforçassem esse entendimento — como também indicado acima. A *opinio juris*, ou seja, o entendimento de que a repetição dessa prática está em conformidade com uma obrigação jurídica, poderia ser demonstrada pela conduta dos SIDS — e, possivelmente, de outros Estados costeiros afetados — de continuarem a exercer seus direitos de soberania sobre os recursos marítimos de suas zonas marítimas de forma inalterada, mesmo em um cenário de avanço do mar, e mantendo o entendimento de que essa prática é permitida pelo direito do mar.⁵⁴

O relatório da ILA, também, recorda que o artigo 31.3(b) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) prevê que, na interpretação de tratados, “qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação” deverá ser levada em consideração, juntamente com o contexto.⁵⁵

Rayfuse acredita que a ideia de se desenvolver uma

⁵² SOONS, A. H. A. The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries. *Netherlands International Law Review*, v. 37, n. 2, 1990. p. 225.

⁵³ LISZTWAN, Julia. Stability of Maritime Boundary Agreements. *Yale Journal of International Law*, v. 37, n. 1, 2012. p. 162.

⁵⁴ STOUTENBURG, Jenny Grote. Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 26, n. 2, 2011. p. 285.

⁵⁵ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *International Law and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*, Sidney Conference. 2018.

nova regra de direito consuetudinário é válida, mas certamente não é nem a mais rápida, nem a mais prática, complementando que esse processo pode ser longo demais para a sobrevivência de alguns Estados insulares:

Adoption of new rules through the normal process for the development of customary international law is probably both too slow and too impractical, particularly given that some states may physically disappear before sufficient state practice and *opinio juris* is accumulated. This is not to suggest that states should not consider modifying their practice and *opinio juris* accordingly, but rather that more expeditious mechanisms should also be sought.⁵⁶

Por fim, é importante destacar que o advento dessa nova regra de direito consuetudinário não derogaria uma norma de direito convencional, já que a CNUDM não menciona, explicitamente, a natureza “variável” das linhas de base, mas é silente sobre esse aspecto. Nesse sentido, esse novo costume internacional poderia ser entendido como complementar e não como modificativo do que já está previsto na CNUDM.⁵⁷

4.2 Invocação de direitos históricos

Caron também identifica a possibilidade de criação de um costume internacional que permita aos Estados insulares — e outros Estados costeiros atingidos pelo avanço do mar — manter suas zonas marítimas. Entretanto, Caron justifica sua concepção na noção de direitos históricos:

For example, the notion of historic rights generally is appealing quite simply because it seems fair that a coastal state retain the present extent of its use of the oceans. Yet, although the assertion of historic rights might provide a result similar to that provided by fixing the boundary on the basis of presently accepted baselines, the assertion of such rights must be proved.⁵⁸

A ideia vislumbrada por Caron, ainda antes da entrada em vigor da CNUDM, incentivava que os Estados

atingidos fizessem suas reivindicações de direitos históricos com o propósito de criar um costume internacional antes que disputas específicas surgissem, conturbando a discussão.⁵⁹

Na definição de Bouchez, águas históricas são “waters over which the coastal State, contrary to the generally applicable rules of international law, clearly, effectively, continuously, and over a substantial period of time, exercises sovereign rights with the acquiescence of the community of States”.⁶⁰ Dois fatores precisariam ser evidenciados para a comprovação de águas históricas: um período substancial de tempo (i) em que o Estado costeiro exerce direitos de soberania com a aquiescência da comunidade dos Estados (ii).

Importante destacar que a expressão “águas históricas” não aparece na CNUDM, mas sim “baías ou títulos históricos”. Um estudo preparado pelo Secretariado da ONU em 1962, entretanto, confirmava que as expressões “baías históricas” e “águas históricas” não são sinônimas e que esta tem uma abrangência mais ampla, ou seja, outras águas além das baías históricas e águas internas poderiam ser reivindicadas.⁶¹

O elemento-chave nesse caso seria a existência de um “título histórico”, que teria sido obtido por meio do exercício efetivo e contínuo da autoridade governamental sobre a área em questão, com a aquiescência dos demais Estados. Em princípio, não haveria óbice para que títulos históricos fossem invocados para reivindicar direitos soberanos sobre águas além dos limites do mar territorial.

Entretanto, assim como ocorre com a criação de um costume internacional, essa iniciativa também requeria o decurso de um considerável e incerto período temporal, a partir da reivindicação pelos SIDS de que determinadas águas anteriormente sob controle desses Estados — antes do avanço do mar e das mudanças na linha de base — possam ser invocadas como “águas históricas”. Além disso e, talvez ainda mais problemática, seria a necessidade de aquiescência por parte dos demais Estados, em especial naquelas situações em que houvesse interesse de terceiros Estados, tais como limi-

⁵⁶ RAYFUSE, Rosemary. *International Law and Disappearing States: Utilising Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma*. University of South Wales Faculty of Law Research 52. 2010. Disponível: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLRS/2010/52.html>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁵⁷ STOUTENBURG, Jenny Grote. Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 26, n. 2, 2011. p. 284.

⁵⁸ CARON, David D. When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level. *Ecology Law Quarterly*, v. 17, p. 650-651, 1990.

⁵⁹ CARON, David D. When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level. *Ecology Law Quarterly*, v. 17, 1990. p. 651.

⁶⁰ *Apud* SYMMONS, Clive R. *Historic waters in the law of the sea: a modern re-appraisal*. Leiden: Brill, 2008. p. 1.

⁶¹ SYMMONS, Clive R. *Historic waters in the law of the sea: a modern re-appraisal*. Leiden: Brill, 2008. p. 2.

tes marítimos e direitos de pesca.⁶²

Vale recordar que, recentemente, a arbitragem do caso do Mar da China Meridional (Filipinas *vs.* China) examinou as possíveis implicações da expressão “direitos históricos” no quadro das disposições da CNUDM, visto que a China reivindica jurisdição sobre direitos soberanos e “direitos históricos” em relação às áreas marítimas inseridas dentro da “linha dos nove traços” (*nine dash line*). No laudo arbitral de junho de 2016, ficou registrado que:

The Convention does not include any express provisions preserving or protecting historic rights that are at variance with the Convention. On the contrary, the Convention supersedes earlier rights and agreements to the extent of any incompatibility. The Convention is comprehensive in setting out the nature of the exclusive economic zone and continental shelf and the rights of other States within those zones. China’s claim to historic rights is not compatible with these provisions. The Tribunal considers the text and context of the Convention to be clear in superseding any historic rights that a State may once have had in the areas that now form part of the exclusive economic zone and continental shelf of another State.⁶³

Ainda que esse laudo arbitral seja somente válido entre as partes do caso — a China rejeitou participar de qualquer ato ligado à arbitragem —, as situações não sejam as mesmas e haja inúmeras peculiaridades em ambas situações, o fato é que há uma decisão recente de uma arbitragem internacional, instituída com base no anexo VII da CNUDM que rejeitou a existência de direitos históricos, visto que a corte arbitral considerou que o texto e o contexto da Convenção claramente substituem quaisquer direitos históricos que o Estado possa uma vez ter possuído.⁶⁴ Dessa forma, a invocação de direitos históricos parece ser uma opção pouco atraente para os SIDS.

4.3 Adoção de emenda(s) a dispositivo(s) da CNUDM

⁶² STOUTENBURG, Jenny Grote. Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 26, n. 2, p. 282-283, 2011.

⁶³ PCA. *PCA Case no. 2013-19*. In the matter of the South China Sea arbitration before an arbitral tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China, Award, 12 July 2016, para. 246.

⁶⁴ SILVA, Alexandre Pereira da. Arbitragem internacional sob Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e as Controvérsias Mistas: análise de casos recentes. *Revista de Direito Internacional*, v. 16, n. 1, p. 98-100, 2019.

A Parte XVII da CNUDM conta com uma série de procedimentos de emendas, em especial os artigos 312 (emendas) e 313 (emendas por procedimento simplificado). Há, no entanto, limites consideráveis nesse processo, já que modificações formais podem ser extremamente complicadas, se não mesmo totalmente impraticáveis. Assim, não surpreende que os procedimentos previstos nesses dois artigos nunca tenham sido utilizados.⁶⁵

Por um lado, o procedimento de previsto no artigo 312 é longo e exigiria a convocação de uma grande conferência diplomática.⁶⁶ Por outro lado, o artigo 313 estabelece um procedimento simplificado de emenda, mas que só poderia conseguir êxito na remotíssima hipótese de que nenhum Estado-parte se oponha à proposta de emenda.⁶⁷

⁶⁵ BUGA, Irina. Between stability and change in the Law of the Sea Convention: subsequent practice, treaty modification, and regime interaction. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHENS, Tim (eds.). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 46-47.

⁶⁶ Artigo 312 da CNUDM: “1. Decorridos 10 anos a contar da data de entrada em vigor da presente Convenção, qualquer Estado Parte pode propor, mediante comunicação escrita ao Secretário-Geral das Nações Unidas, emendas concretas à presente Convenção, exceto as que se refiram a atividades na Área, e pode solicitar a convocação de uma conferência para examinar as emendas propostas. O Secretário-Geral deve transmitir tal comunicação a todos os Estados Partes. Se, nos 12 meses seguintes à data de transmissão de tal comunicação, pelo menos metade dos Estados Partes responder favoravelmente a esse pedido, o Secretário-Geral deve convocar a conferência. 2. O procedimento de adoção de decisões aplicável na conferência de emendas deve ser o mesmo aplicado na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a menos que a conferência decida de outro modo. A conferência deve fazer todo o possível para chegar a acordo sobre quaisquer emendas por consenso, não se devendo proceder a votação das emendas enquanto não se esgotarem todos os esforços para se chegar a consenso?”.

⁶⁷ Artigo 313 da CNUDM: “1. Todo o Estado Parte pode propor, mediante comunicação escrita ao Secretário-Geral das Nações Unidas, emenda à presente Convenção que não se relacione com atividades na Área, para ser adotada pelo procedimento simplificado estabelecido no presente artigo sem a convocação de uma conferência. O Secretário-Geral deve transmitir a comunicação a todos os Estados Partes. 2. Se, nos 12 meses seguintes a contar da data de transmissão da comunicação, um Estado Parte apresentar objeção à emenda proposta ou à sua adoção pelo procedimento simplificado, a emenda será considerada rejeitada. O Secretário-Geral deve notificar imediatamente todos os Estados Partes, em conformidade. 3. Se, nos 12 meses seguintes a contar da data de transmissão da comunicação, nenhum Estado Parte tiver apresentado qualquer objeção à emenda proposta ou à sua adoção pelo procedimento simplificado, a emenda proposta será considerada adotada. O Secretário-Geral deve notificar todos os Estados Partes de que a emenda proposta foi adotada”.

Assim, mesmo que tecnicamente possível, essa alternativa parece ser ainda mais remota de ser considerada como uma solução do que as anteriormente apresentadas.

4.4 Negociação de um acordo de implementação

Se, por um lado, não há registro de emendas com base nos artigos pertinentes estabelecidos pela própria Convenção, por outro lado, a CNUDM já foi alterada por modificações decorrentes de outros dois acordos de implementação: o Acordo Relativo à Implementação da Parte XI da CNUDM (doravante Acordo de 1994) e o Acordo sobre Populações de Peixes Transzonais e Altamente Migratórios (doravante Acordo de 1995).⁶⁸

O Acordo de 1994 procurou resolver questões levantadas pelos Estados Unidos e outros países desenvolvidos em relação ao regime jurídico da Área (Parte XI da CNUDM). Esses países tinham inúmeras resistências ao regime estabelecido para os fundos marinhos. A proximidade da entrada em vigor da CNUDM, sem a presença desses países, comprometeria a eficácia da Convenção como um todo. Assim, no início dos anos 1990, o então Secretário-Geral da ONU lançou uma série de consultas informais com vistas a atrair a adesão dos países desenvolvidos à CNUDM, de forma a garantir uma abrangência universal.⁶⁹

O resultado desse processo foi a adoção do Acordo de 1994, aprovado alguns meses antes da entrada em vigor da CNUDM. Apesar da nomenclatura oficial sugerir que se trata de um acordo de implementação, o Acordo de 1994 vai muito além disso, é verdadeiramente modificativo, já que trouxe alterações significativas na Parte XI da Convenção. Mais do que isso, deixa explícito a sua superioridade hierárquica: “as disposições deste Acordo e da Parte XI serão interpretadas e aplicadas conjuntamente como um único instrumento. Em caso de qualquer inconsistência entre este Acordo e a Parte XI, as disposições deste Acordo prevalecerão” (artigo

⁶⁸ O nome oficial do tratado é: Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios.

⁶⁹ SILVA, Alexandre Pereira da. *O Brasil e o direito internacional do mar contemporâneo: novas oportunidades e desafios*. São Paulo: Almedina, 2015. p. 79-80.

2.1 do Acordo de 1994).

Como observado por Harrison, apesar de todas as alterações que o Acordo de 1994 introduziu na CNUDM, “*the provisions of the Agreement were carefully drafted to avoid any clear indication that what states were doing was amending Part XI of the Convention*”.⁷⁰ No entanto, é impossível não considerar o Acordo de 1994 como uma emenda da Parte XI da Convenção realizada por um acordo subsequente.

Já o Acordo de 1995 nasceu em razão das preocupações em torno do aproveitamento e ordenamento de certas populações de peixes surgidas na Rio-92. Posteriormente, a Assembleia Geral da ONU aprovou a realização de uma conferência especializada para tratar do tema, que ocorreu entre os anos de 1993 e 1995, e seu resultado foi a aprovação do Acordo de 1995.⁷¹

Segundo o artigo 2º do Acordo de 1995, o objetivo é “garantir a conservação de longo prazo e o uso sustentável dessas populações de peixes mediante a implementação efetiva das disposições pertinentes da Convenção”. Todavia, ao contrário da relação de supremacia existente entre o Acordo de 1994 e o regime jurídico dos fundos marinhos estabelecido na CNUDM, o Acordo de 1995 “será interpretado e aplicado no contexto da Convenção e de maneira compatível com a mesma” (artigo 4º do Acordo de 1995).⁷²

Como considerado anteriormente com relação à criação de uma regra de direito consuetudinário, um acordo de implementação sobre os impactos da elevação dos oceanos não modificaria a CNUDM, visto que esta não estipula, expressamente, que as linhas de base e os limites exteriores das zonas marítimas devem se mover com o avanço do mar. Nesse sentido, um novo acordo complementar o regime existente, “implementando” suas regras sobre linhas de base, zonas e limites marítimos.⁷³

⁷⁰ HARRISON, James. *Making the law of the sea: a study in the development of international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 92.

⁷¹ CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V. *The law of the sea*. 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 1999. p. 308-309.

⁷² SILVA, Alexandre Pereira da. *O Brasil e o direito internacional do mar contemporâneo: novas oportunidades e desafios*. São Paulo: Almedina, 2015. p. 82.

⁷³ STOUTENBURG, Jenny Grote. Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 26, n. 2, 2011. p. 290.

Se a ideia de um novo acordo de implementação parece tecnicamente uma boa solução, o contexto atual é que, talvez, não seja muito alvissareiro. A ONU já está em pleno processo de debate sobre um terceiro acordo de implementação da CNUDM sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além das jurisdições nacionais. As discussões sobre os aspectos jurídicos dessas questões iniciaram-se em 1999 no âmbito do *United Nations Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea* (UNICPOLOS). No entanto, somente depois de muitos debates internos, a Assembleia Geral conseguiu aprovar a Resolução 72/249 que convocou uma conferência intergovernamental.⁷⁴

As negociações, no âmbito da conferência intergovernamental, continuam — haverá uma nova rodada no primeiro semestre de 2020 —, no entanto, apesar dos avanços, ainda há uma série de pontos a serem analisados e talvez seja cedo para apontar o final em curto prazo.⁷⁵ Assim, uma nova conferência intergovernamental para tratar de um eventual quarto acordo de implementação parece distante. Mesmo considerando-se que os aspectos relacionados ao avanço do mar e suas consequências sobre os SIDS não sejam questões tão controversas com as que vêm sendo tratadas pela atual conferência sobre conservação e uso da biodiversidade marinha além das jurisdições nacionais, o fato é que uma nova conferência intergovernamental sobre direito do mar, ainda que com um objetivo mais específico, poderá enfrentar resistência em um primeiro momento.

4.5 Aprovação de resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a estabilização das zonas marítimas

Como órgão deliberativo universal por excelência, a

AGNU é frequentemente utilizada como um local de debate e desenvolvimento de novas estruturas de governança, em especial sobre temas que afetam diversos Estados e inúmeros indivíduos. A AGNU tanto pode lançar iniciativas como a de convocar uma conferência intergovernamental sobre determinados aspectos de direito do mar, como adotar uma resolução do próprio órgão.

Uma resolução da AGNU sobre a estabilização de zonas marítimas poderia, em princípio, criar o mesmo regime jurídico que um acordo de implementação sobre a elevação do nível dos oceanos, entretanto, em virtude da natureza não-obrigatória de tais resoluções, muito possivelmente seu impacto seria reduzido. Por outro lado, vale destacar que uma resolução da AGNU não é totalmente destituída de efeito legal, já que poderia adquirir importância jurídica por si mesma — especialmente quando adotada por consenso e/ou contando com o apoio de países influentes —, possibilitando que o novo regime possa se mostrar útil e aceitável. Além disso, poderia servir como um primeiro passo para uma futura negociação de um acordo vinculativo.⁷⁶

Como apontado no princípio, grande parte dos SIDS se utiliza de arranjos de cooperação, como a AOSIS, para tentar influenciar decisões em fóruns internacionais ou junto às missões diplomáticas localizadas na sede da ONU, onde ocorrem as reuniões ordinárias da AGNU. Há alguns exemplos que ilustram que algumas dessas iniciativas conseguem obter bons resultados na AGNU.

O maior sucesso talvez tenha sido a aprovação da moratória sobre as redes de emalhar de deriva.⁷⁷ Com base na aprovação de resoluções da AGNU entre 1989 e 1991, o congresso norte-americano adotou, em novembro de 1992, o *High Seas Drifnet Fisheries Enforcement Act*, que, entre outras medidas, proíbe as importações de peixes e outros produtos da cadeia pesqueira de países em que seus nacionais são identificados conduzindo suas atividades com a utilização dessas redes. A previsão na lei norte-americana de sanções comerciais e pressões diplo-

⁷⁴ UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 72/249*, International legally binding instrument under the United Nations Convention on the biological diversity of areas beyond national jurisdiction, 24 December 2017. Disponível em: <https://undocs.org/en/a/res/72/249>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁷⁵ Em junho de 2019, o presidente da conferência intergovernamental divulgou um primeiro esboço dos trabalhos (draft text). Posteriormente, ao final de novembro, o presidente liberou uma versão revista do esboço intitulada Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. Disponível em: https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/revised_draft_text_a_conf_232.2020.11_advance_unedited_version_mark-up.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁷⁶ STOUTENBURG, Jenny Grote. Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 26, n. 2, p. 304-308, 2011.

⁷⁷ UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 44/225*, Large-scale pelagic drift-net fishing and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas, 22 December 1989. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/44/225>. Acesso em: 12 dez. 2019. Nesse sentido, vide também as resoluções da AGNU 45/197 (21 dezembro 1990) e 46/215 (20 dezembro 1991).

máticas adicionais foi suficiente para que Coreia do Sul e Taiwan proibissem essa prática em suas embarcações.⁷⁸

Outra iniciativa dos SIDS, no âmbito da ONU, foi a pressão pela proibição da pesca de arrasto de fundo. O caminho até a adoção de uma resolução da AGNU foi ainda mais longo e complicado que o anterior. Em 2006, a AGNU aprovou a Resolução 61/105 que versa sobre o tema.⁷⁹ No entanto, o compromisso que envolveu a adoção da resolução teve de deixar de lado qualquer referência expressa à moratória ou proibições a fim de alcançar um mandato concreto para medidas cautelares e ações preventivas, aliadas a prazos e consequências em razão da inação. Entre os 108 parágrafos da resolução, a questão da pesca de arrasto de fundo é enfrentada de forma mais direta entre os parágrafos 83 a 95.⁸⁰

4.6 Aprovação de protocolo adicional à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC)

O relatório da ILA de 2018 cita, entre as alternativas discutidas, a adoção de um protocolo adicional à UNFCCC (1992), mas não detalha como isso se daria.⁸¹ A possibilidade de diferentes ramos do direito internacional interagirem é amplamente reconhecida pela doutrina e não seria diferente nesse caso. Alterações no regime da UNFCCC podem impactar dispositivos da CNUDM, aumentando, também, o risco de fragmentação do direito internacional. Dois exemplos de interação entre a CNUDM e outros regimes podem ser identificados.

O artigo 22.1 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, 1992) possibilita que a CNUDM prevaleça

⁷⁸ BURKE, William T.; FREEBERG, Mark; MILES, Edward L. United Nations resolutions on driftnet fishing: an unsustainable precedent for high seas and coastal fisheries management. *Ocean Development & International Law*, v. 25, n. 2, p. 139-140, 1994.

⁷⁹ UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 61/105*, Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly migratory Fish Stocks, and related instruments, 8 December 2006. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/61/105&Lang=E>. Acesso em: 12 dez. 2019.

⁸⁰ PROWS, Peter. A mouse can roar: small island states, the United Nations, and the end of free-for-all fishing on the high seas. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, v. 19, n. 1, 2007. p. 39.

⁸¹ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *International Law and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*, Sidney Conference. 2018.

em caso de conflito entre os dois tratados, exceto se a obrigação puder causar dano grave ou ameaça à biodiversidade.⁸² Um terceiro acordo de implementação da Convenção sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além das jurisdições nacionais terá, necessariamente, de lidar com as regras já dispostas na CDB e na CNUDM, bem como as relações entre esses regimes jurídicos.

No que tange às relações entre a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático (2001) e a CNUDM, há pontos de vista divergentes na doutrina jurídica. Mesmo que o artigo 3º da Convenção de 2001 sugira que as duas convenções estão em sintonia e, em caso de controvérsia entre os dois instrumentos jurídicos, a CNUDM prevalecerá, há dúvidas quanto ao alcance de certos direitos conferidos pela Convenção de 2001 que iriam muito além dos direitos e jurisdição do Estado costeiro sob o regime da CNUDM.⁸³

De um lado, Oxman entende que a Convenção de 2001 representou um ataque organizado sobre o equilíbrio alcançado na CNUDM, já que aquela convenção expande a autoridade dos Estados costeiros na ZEE e na plataforma continental para abarcar à arqueologia marinha. Ainda que reconheça que o tema possa ter pouco impacto sobre o equilíbrio na ZEE e na plataforma continental, Oxman considera que o problema maior é que isso reflete uma visão de que a acumulação de competências nessas zonas marítimas é possível, facilitando uma percepção de “territorialização” da ZEE.⁸⁴

Em sentido contrário, Scovazzi é enfático ao asseverar que:

While stating that the UNCLOS is not prejudiced, in fact the CNUDM tries to remedy the contradictory and disastrous aspects of the former treaty. After all, if the looting of cultural heritage is the result of the UNCLOS regime, it is the UNCLOS regime that is wrong and requires changing on this specific matter, irrespective of

⁸² Artigo 22.1 da CDB: “As disposições desta Convenção não devem afetar os direitos e obrigações de qualquer Parte Contratante decorrentes de qualquer acordo internacional existente, salvo se o exercício desses direitos e o cumprimento dessas cause dano grave ou ameaça à diversidade biológica”.

⁸³ Artigo 3º da Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático: “Nada na presente Convenção afetará os direitos, a jurisdição e os deveres dos Estados decorrentes do direito internacional, incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A presente Convenção será interpretada e aplicada no contexto e em conformidade com o direito internacional, incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”.

⁸⁴ OXMAN, Bernard H. The territorial temptation: a siren song at sea. *American Journal of International Law*, v. 100, n. 4, 2006. p. 840.

the balance that it might wish to preserve.⁸⁵

Como se observa, não se trata de, simplesmente, inserir um dispositivo explicitando que os direitos, deveres e jurisdição conferidos pela CNUDM não serão afetados e/ou que, em caso de conflito, a CNUDM prevalecerá. Há inúmeros aspectos que devem ser considerados em um processo de negociação envolvendo a interação entre dois regimes jurídicos.

Dessa forma, uma “complementação/alteração”, por meio de um protocolo adicional à UNFCCC, pode não ser uma alternativa razoável, especialmente quando essa “complementação/alteração” parece ser mais conectada ao regime da CNUDM do que ao da UNFCCC. Além disso, a aprovação de um protocolo adicional à UNFCCC não é, teoricamente, mais simples do que uma no âmbito da CNUDM.

4.7 Decisão no âmbito da reunião dos Estados-partes da CNUDM (SPLOS)

A Conferência das Partes — mais conhecida pela sigla COP — é um mecanismo relativamente comum em muitas convenções multilaterais mais recentes. A CNUDM, entretanto, não estabelece, formalmente, esse mecanismo, ainda que importantes funções sejam designadas aos Estados-partes em diversos pontos da Convenção.⁸⁶ A fim de realizar essas funções, o Secretário-Geral da ONU deve “convocar as reuniões necessárias dos Estados-partes, de conformidade com a presente Convenção”, nos termos do artigo 319.2(e).

Ainda que a CNDUM de a impressão de que as reuniões dos Estados-partes (*States Parties to the Law of the Sea Convention*, SPLOS) ocorrerão de forma não regular, na prática as reuniões vêm ocorrendo anualmente — excepcionalmente mais de uma vez por ano — na sede da ONU desde que a Convenção entrou em vigor em 1994.⁸⁷

⁸⁵ SCOVAZZI, Tullio. Protection of underwater cultural heritage. In: ATTARD, David; FITZMAURICE, Malgosia; GUTIÉRREZ, Norman A. Martínez (eds.). *The IMLI Manual on International Maritime Law: the law of the sea*. Oxford: Oxford University Press, 2014. v. 1. p. 459.

⁸⁶ Por exemplo: eleição dos membros do Tribunal Internacional do Direito do Mar (artigo 4.4 do Anexo VI da CNUDM) e a eleição dos membros da Comissão de Limites da Plataforma Continental (artigo 2.3 do Anexo II da CNUDM).

⁸⁷ HARRISON, James. *Making the law of the sea: a study in the development of international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 70-71.

O objetivo precípua das reuniões dos Estados-partes é o monitoramento da implementação da CNUDM. Mas as reuniões já foram utilizadas pelas Partes, sempre de forma consensual, para realizar certos “ajustes” na Convenção, como a decisão que alterou o prazo estabelecido no artigo 4º do Anexo II da CNUDM.⁸⁸ Para Oude Elferink, esse ajuste, no entanto, não deve ser entendido como uma emenda ao texto da Convenção, já que havia fundadas razões para essa alteração, mas uma eventual nova modificação no prazo certamente seria considerada como uma emenda.⁸⁹

Buga ainda lista quatro outras decisões da reunião dos Estados-partes que constituíram modificações por prática subsequente, mas reconhece que foram de menor importância e com escopo limitado a dispositivos procedimentais.⁹⁰

Portanto, ainda que haja precedentes, a utilização de uma decisão da reunião dos Estados-partes para propor uma alteração (ou “complementação”) no regime das linhas de base — ainda que houvesse um consenso dentro do órgão para tanto — mostra-se pouco viável, política e juridicamente.

⁸⁸ Nos termos do artigo 4º do Anexo II da CNUDM: “Quando um Estado costeiro tiver intenção de estabelecer, de conformidade com o artigo 76, o limite exterior da sua plataforma continental além de 200 milhas marítimas, apresentará à Comissão, logo que possível, mas em qualquer caso dentro dos 10 anos seguintes à entrada em vigor da presente Convenção para o referido Estado [...]”. Posteriormente, a reunião dos Estados-partes adotou uma decisão que alterou a data de início desse prazo para aqueles Estados que já eram membros da CNUDM à época. Segundo o documento SPLOS/72, de 29 de maio de 2001, ficou decidido que: “*In the case of a State Party for which the Convention entered into force before 13 May 1999, it is understood that the ten-year period referred to in Article 4 of Annex II to the Convention shall be taken to have commenced on 13 May 1999*”. TREVES, Tullio. The General Assembly and the Meeting of States Parties in the Implementation of the LOS Convention. In: ELFERINK, Alex G. Oude. *Stability and change in the law of the sea: the role of the LOS Convention*. Leiden: Brill, 2005. p. 57-58.

⁸⁹ ELFERINK, Alex G. Oude. Meeting of States Parties to the UN Law of the Sea Convention. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 23, n. 4, 2008. p. 777.

⁹⁰ BUGA, Irina. Between stability and change in the Law of the Sea Convention: subsequent practice, treaty modification, and regime interaction. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHENS, Tim (eds.). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 56.

5 Considerações finais

A elevação do nível dos oceanos irá atingir praticamente todos os Estados costeiros — continentais ou insulares —, mas chegará primeiramente e de forma mais devastadora sobre os pequenos Estados insulares, mormente aqueles localizados no Pacífico Sul. Cientes desse cenário, alguns desses Estados já vêm lançando iniciativas para, ao menos, minimizar seus impactos com a manutenção de zonas marítimas, usadas não somente como fonte de alimento, mas também de receitas financeiras.

Há um consenso na doutrina internacionalista de que algo deve ser feito para permitir que os SIDS possam manter suas zonas marítimas, entretanto, todas as alternativas jurídicas apresentam, de forma geral, aspectos positivos e negativos. Qualquer uma delas demandará também uma certa boa vontade política para que possa se consolidar, e isso não é tão simples de se obter. Em parte, porque a ONU — *locus* mais apropriado para esse tipo de iniciativa — já está envolvida em difíceis negociações no âmbito dos trabalhos da conferência intergovernamental para a elaboração de um instrumento juridicamente obrigatório sob a CNUDM relativo à conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além das jurisdições nacionais. Em parte, porque o impacto do avanço do mar no direito internacional é encarado como pertencente de um pacote complexo e politicamente sensível — não são apenas os aspectos referentes aos SIDS e suas zonas marítimas analisados nesse artigo —, mas incluem questões mais abrangentes como condição estatal, direitos humanos, migração e refugiados.

A CNUDM reconhece, em seu preâmbulo, que é fruto do “desejo de solucionar num espírito de compreensão e cooperação mútuas” e pretende dar uma “importante contribuição para a manutenção da paz, da justiça e do progresso de todos os povos do mundo”. O avanço do mar, causado pelas mudanças climáticas de origem antropogênica, atinge, de forma particularmente dura, os SIDS e coloca consideráveis desafios à paz, à justiça e ao progresso desses povos. Assim, impor alterações em suas linhas de base que venham a diminuir suas zonas marítimas significará um contrassenso ao objetivo da Convenção de atingir a paz e a estabilidade nas relações marítimas internacionais.

Referências

BUGA, Irina. Between stability and change in the Law of the Sea Convention: subsequent practice, treaty modification, and regime interaction. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHENS, Tim (eds.). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 46-68.

BURKE, William T.; FREEBERG, Mark; MILES, Edward L. United Nations resolutions on driftnet fishing: an unsustainable precedent for high seas and coastal fisheries management. *Ocean Development & International Law*, v. 25, n. 2, p. 127-186, 1994.

CAMPUBRÍ, Alejandra Torres. *Statehood under water: challenges of sea-level rise to the continuity of pacific islands states*. Leiden: Brill, 2016.

CAMPLING, Liam. A critical political economy of the small island developing states concept: south-south cooperation for island citizens? *Journal of Developing Societies*, v. 22, n. 3, p. 235-285, 2006.

CARON, David D. When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level. *Ecology Law Quarterly*, v. 17, p. 621-653, 1990.

CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V. *The law of the sea*. 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 1999.

ELFERINK, Alex G. Oude. Meeting of States Parties to the UN Law of the Sea Convention. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 23, n. 4, p. 769-778, 2008.

FREESTONE, David; SCHOFIELD, Clive. 2016 Maritime Zones Declaration Act: Drawing “Lines in the Sea”. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 31, n. 4, p. 732-758, 2016.

FROST, Robyn; HIBBERD, Paul; NIDUNG, Masio; ARTACK, Emile; BOURREL, Marie. Redrawing the map on the Pacific. *Marine Policy*, v. 95, p. 302-310, 2018.

GROTE, Jenny. The changing tides of small island states discourse: historical overview of the appearance of small island states in the international arena. *Verfassung und Recht in Übersee (Law and Politics in Africa, Asia and Latin America)*, v. 43, n. 2, p. 164-191, 2010.

HARRISON, James. *Making the law of the sea: a study in the development of international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

bridge University Press, 2011.

ILHAS MARSHALL. *Declaration of Baselines & Maritime Zones Outer Limits*, 18 April 2016. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mhl_mzn120_2016_2.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

ILHAS MARSHALL. Republic of the Marshall Islands Maritime Zones Declaration Act 2016 (*Nitijela Bill No. 13*) of 18 March 2016. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mhl_mzn120_2016_1.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *Baselines under international law, report of the Seventy-Fifth Conference held in Sofia*. Aug. 2012.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *International law and sea level rise*: report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise, Sidney Conference. 2018.

KIRIBATI. *Act No. 4*: An Act to make provisions in respect of the internal waters, the archipelagic waters, the contiguous zone, the territorial sea, the exclusive economic zone, and the continental shelf of Kiribati and for connected purposes, 5 September 2011. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/KIR_2011_Act.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

KULP, Scott A.; STRAUSS, Benjamin. New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding. *Nature Communications*, v. 10, n. 4844, p. 2-12, 2019.

LATHROP, Coalter G. Baselines. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHENS, Tim (eds.). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 69-90.

LISZTIWAN, Julia. Stability of maritime boundary agreements. *Yale Journal of International Law*, v. 37, n. 1, p. 153-200, 2012.

NIUE. *Maritime Zones Act 2013*, 6 May 2013. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/niu_maritime_zones_act_2013.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

OXMAN, Bernard H. The territorial temptation: a siren song at sea. *American Journal of International Law*, v.

100, n. 4, p. 830-851, 2006.

PCA. *PCA Case no. 2013-19*. In the matter of the South China Sea arbitration before an arbitral tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Award, 12 July 2016.

PRATT, Cristelle; GOVAN, Hugh. *Our sea of islands, our livelihoods, our oceania*: framework for a Pacific Oceanscape: a catalyst for implementation of ocean policy (Pacific Islands Forum Secretariat, November 2010). Disponível em: <https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/03/Framework-for-a-Pacific-Oceanscape-2010.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

PROWS, Peter. A mouse can roar: small island states, the United Nations, and the end of free-for-all fishing on the high seas. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, v. 19, n. 1, p. 1-48, 2007.

RAYFUSE, Rosemary. *International law and disappearing states*: utilising maritime entitlements to overcome the statehood dilemma. University of South Wales Faculty of Law Research 52. 2010. Disponível: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLRS/2010/52.html>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SCHOFIELD, Clive. The trouble with islands: the definition and role of islands and rocks in maritime boundary delimitation. In: HONG, Seoung-Yong; VAN DYKE, Jon M. (eds.). *Maritime boundary disputes, settlement processes, and the law of the sea*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009. p. 19-37.

SCHOFIELD, Clive; FREESTONE, David. Islands awash amidst rising seas: sea level rise and insular status under the law of the sea. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 34, n. 3, p. 391-414, 2019.

SCHOFIELD, Clive; FREESTONE, David. Option to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in face of global sea level rise. In: GERRARD, Michael B.; WANNIER, Gregory E. (eds.). *Threatened island nations: legal implications of rising seas and a changing climate*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 141-165.

SCOVAZZI, Tullio. Protection of underwater cultural heritage. In: ATTARD, David; FITZMAURICE, Malgosia; GUTIÉRREZ, Norman A. Martínez (eds.). *The IMLI Manual on International Maritime Law: the law of*

- the sea. Oxford: Oxford University Press, 2014. v. 1. p. 443-461.
- SILVA, Alexandre Pereira da. Arbitragem internacional sob Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e as Controvérsias Mistas: análise de casos recentes. *Revista de Direito Internacional*, v. 16, n. 1, p. 89-104, 2019.
- SILVA, Alexandre Pereira da. *O Brasil e o direito internacional do mar contemporâneo*: novas oportunidades e desafios. São Paulo: Almedina, 2015.
- SOONS, A. H. A. The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries. *Netherlands International Law Review*, v. 37, n. 2, p. 207-232, 1990.
- STEPHENS, Tim. Fisheries-led development in the South Pacific: charting a “Pacific Way” to a sustainable future. *Ocean Development & International Law*, v. 39, n. 3, p. 257-286, 2008.
- STOUTENBURG, Jenny Grote. Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise. *International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 26, n. 2, p. 263-311, 2011.
- SYMMONS, Clive R. *Historic waters in the law of the sea: a modern re-appraisal*. Leiden: Brill, 2008.
- TREVES, Tullio. The General Assembly and the Meeting of States Parties in the Implementation of the LOS Convention. In: ELFERINK, Alex G. Oude. *Stability and change in the law of the sea: the role of the LOS Convention*. Leiden: Brill, 2005. p. 55-74.
- TUVALU. *Maritime Zones Act 2012*, 4 May 2012. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/tuv_maritime_zones_act_2012_1.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. Conferences, Meetings and Events. *Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States*. 25 April-6 May 1994, Bridgetown, Barbados. Disponível em: https://www.un.org/en/events/pastevents/SIDS_1994.shtml. Acesso em: 12 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 44/206*, Possible adverse effects of sea-level rise on islands and coastal areas, particularly low-lying coastal areas, 22 December 1989. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/44/206>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 44/225*, Large-scale pelagic drift-net fishing and its impact on the living marine resources of the world’s oceans and seas, 22 December 1989. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/44/225>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 61/105*, Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly migratory Fish Stocks, and related instruments, 8 December 2006. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/61/105&Lang=E>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 69/15*, SIDS Accelerated Modalities of Action (SA-MOA) Pathway, 14 November 2014. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/69/15>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution 72/249*, International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, 24 December 2017. Disponível em: <https://undocs.org/en/a/res/72/249>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals. *Small Island Developing States*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- VANUATU. *The Maritime Zones Act No. 06 of 2010*, 18 June 2010. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/vut_2010_Act06.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.
- VANUATU. *Ministerial Order no. 81 of 2009*, 29 July 2009. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/vut_mzn78_2010.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.