



JOURNAL OF
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>

**Leo Evandro Figueiredo
dos Santos**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
Centro Polar e Climático, Porto Alegre – RS,
Brasil (leoefs@gmail.com)



ORCID ID:
<https://orcid.org/0000-0002-0050-5119>

Veronica Korber Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
Programa de Pós-Graduação em Estudos
Estratégicos Internacionais, Porto Alegre –
RS, Brasil (veronica.goncalves@ufrgs.br)



ORCID ID:
<https://orcid.org/0000-0001-7144-4707>

Copyright:

- This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.
- Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



BY

O Sistema do Tratado da Antártica e a Organização Marítima Internacional: interações institucionais

The Antarctic Treaty System and the International Maritime Organization: institutional interactions

DOI: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e23005>

Recebido em 30/05/2021

Aceito em 20/11/2021

Resumo

O trabalho analisa o processo de interação institucional entre a STA e a Organização Marítima Internacional (OMI), relativa ao transporte marítimo e à prevenção da poluição proveniente de embarcações nas áreas sob responsabilidade do STA, a partir de seis elementos: o reconhecimento da competência; proficiência e dimensão do risco, a influência dos Estados Partes; a agenda ambiental, a convergência legislativa e a supressão de temas sensíveis.

Abstract

The work analyzes the process of institutional interaction between the ATS (Antarctic Treaty System) and the International Maritime Organization (IMO), regarding maritime transport and the prevention of pollution from ships in areas under the responsibility of the ATS, based on six elements: the recognition of competence; proficiency and risk dimension; the influence of State Parties; the environmental agenda; legislative convergence; and the suppression of sensitive topics.

Palavras-Chave: Antártica; Organização Marítima Internacional; Interação institucional; Complexo de regimes; Poluição marítima.

Keywords: Antarctica; International Maritime Organization; Institutional interaction; Regimes complex; Marine pollution.

Introdução

O Sistema do Tratado da Antártica – STA (*Antarctic Treaty System* – ATS) refere-se a um conjunto de acordos internacionais firmados para integral planejamento, gestão e regulação da Região Antártica,

considerada fisicamente como todas as áreas continentais, ilhas e águas marinhas, ao sul dos 60° de latitude sul. Desde a sua formação, o STA é visto como um exemplo de regime de “sucesso” no âmbito das relações internacionais (McGee and Haward 2019), tanto em face da sua longevidade, como pelo fato de que fez da Região Antártica um espaço sem conflitos diretos, ausente de militarização e de instalações nucleares, onde dezenas de nações convivem, onde se exercita a ciência e há uma noção da necessidade de preservação do meio ambiente (Ferreira 2009; Triggs 2006).

No entanto, o STA é, desde a sua formação, objeto de contestação, especialmente em função do seu caráter sectário, posteriormente pela sua incapacidade de acolher valores de justiça e equidade, herança comum e equidade intergeracional (Sampaio 2015). Além disso, o STA não foi reavaliado estrategicamente, está menos integrado dentro do sistema internacional, voltado para si mesmo e menos inovativo (Dodds 2014). Por exemplo, o STA não tem sido capaz de responder satisfatoriamente as questões relativas à acidificação, bioprospecção, caça a baleias e mesmo as mudanças climáticas (Cabrera 2017; Davis, 2015; Scott 2012; Joyner 2012; Leary 2008, Santos 2016), tratadas por regimes distintos. Nesse sentido, inúmeros artigos têm apontado para a necessidade da inclusão do STA no debate do futuro acordo sobre a conservação da biodiversidade para além das fronteiras nacionais nas áreas marinhas (*marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction* – BBNJ). Considerando a interseção do STA com a BBNJ, o regime antártico não deveria se omitir de participar, contribuir e facilitar sua definitiva celebração (Li 2018; Gardiner 2020; Nicklels 2020).

Não obstante esse histórico de baixa interação com outros regimes internacionais, em especial os relacionados às questões ambientais e climáticas, o STA estabeleceu, desde o final da década de 1980, processos de diálogo e cooperação pontual com a Organização Marítima Internacional – OMI (*International Maritime Organization*), órgão das Nações Unidas responsável pela gestão, regulação e desenvolvimento do transporte marítimo. Os processos de cooperação envolvem principalmente a segurança marítima e prevenção de acidentes no mar na área de atuação do STA.

É neste ponto que se centra a análise proposta no presente artigo, ou seja, em face da incoerência ou da ineficácia de interação com os outros regimes, e do reconhecimento crescente da necessidade de maiores conformidades entre os regimes da Antártica e regimes ambientais, climáticos, de biodiversidade, tal qual o BBNJ, é oportuno compreender os elementos que caracterizam a interação institucional com o regime da OMI, que tem sido longa e “exitosa” – esta adjetivação decorre das inúmeras interações institucionais estabelecidas entre o STA e a OMI. Situa-se, portanto, nos estudos acerca da função do direito na diplomacia polar e dos oceanos.

O objetivo do trabalho é caracterizar o processo de interação institucional entre o STA e a OMI, a partir de elementos que explicitem relações jurídicas, políticas e institucionais a partir de temas chave de convergência. Os elementos são identificados por meio da análise dos documentos e pelo tratamento político-jurídico das decisões tomadas nas Reuniões das Partes Consultivas do Tratado da Antártica (*Antarctic Treaty Consultative Meeting* – ATCMs). A análise sobre elementos que conformam a interação entre a STA e a OMI situa-se no campo de estudos das interações institucionais entre Organizações Internacionais e entre essas e regimes internacionais (Gehring and

Oberthür 2009), que destacam que as interações podem ser explicadas, entre outros, por desenhos regulatórios convergentes e temáticas sobrepostas.

A seção seguinte apresenta o quadro analítico da interação institucional que nos permite analisar as relações entre um complexo de regimes internacionais, o STA, e uma Organização Internacional, a OMI. Em seguida, apresenta-se o STA e aborda-se alguns dos desafios de interação que o regime vem enfrentando. Na terceira parte, elencamos e analisamos elementos de interação institucional entre a STA OMI, para, por fim, tecer as considerações finais.

A abordagem da interação institucional

Instituições internacionais (aqui compreendidas as Organizações Internacionais e os regimes internacionais) não atuam isoladamente, elas interagem diretamente, por meio, por exemplo, de programas comuns, e indiretamente, por meio da influência normativa, da capacidade de definir agendas e prioridades que se espalham para outros regimes (Young 2002). Essa interação pode decorrer, também, da sobreposição normativa, com potencial conflito de atuação. Essas interações podem influenciar nas percepções, preferências e comportamentos, impactando no desenvolvimento e na efetividade de tais instituições (Gehring and Oberthür 2009; Oberthür and Stokke 2011). A interação institucional (entre regimes internacionais ou entre um regime e uma OI, por exemplo) pode influenciar não apenas a sua efetividade, mas impactar no seu desenho institucional – que inclui sua conformidade jurídico-normativa em *soft* ou *hard law* (Böhmelt and Spilker 2016).

Tais interações podem estreitar com tal intensidade a convergência ou sobreposição entre os princípios, normas e regras partilhadas de maneira mais ou menos coordenadas, que venham a conformar arranjos identificados por Raustiala e Victor como complexos de regimes (2004). A literatura com foco nas interações entre instituições internacionais é bastante desenvolvida quanto às OIs e regimes internacionais ambientais (Gehring and Oberthür 2009; Ovodenko and Keohane 2012; Young 2002).

Gehring e Oberthür (2009) identificam quatro mecanismos causais de interação entre instituições internacionais: interação cognitiva, por meio da transferência de conhecimento e da aprendizagem institucional; interação por meio de compromissos estabelecidos; interação por meio do ajuste de comportamento dos Estados e atores não estatais; e interação por meio da interdependência funcional quanto aos objetivos de governança das instituições envolvidas. O foco em tais mecanismos permitiria analisar as bases da interação, com enfoque nas suas causas e efeitos, ou seja, nos impactos em uma instituição da interação com outra instituição. Nesse trabalho, dialogaremos com a tipologia dos autores, sem nos atermos especificamente ao enquadramento por eles proposto.

Outras abordagens sobre interação institucional focam não na busca por identificação de causas e efeitos de relações entre instituições formadas por Estados e operando numa mesma escala, mas na interpretação não exaustiva e alguns dos elementos da interação institucional entre diferentes atores e diferentes escalas – num diálogo com abordagens de governança (Young 2002).

Estudos sobre interações institucionais indicam que o grau de especialização temática (subconjuntos regulatórios) de uma instituição impacta na sua relação com outras instituições, bem como sua capacidade de fornecer certas funções de governança, como a criação de conhecimento, regulamentação, capacitação ou fiscalização. Ademais, a especialidade numa região geográfica também faz aumentar a possibilidade de que uma instituição influencie ou promova alterações em outra, ainda que o mandato desta também abarque a região, por exemplo (Oberthur and Stokke 2011).

Nesse trabalho, o enfoque dá-se nas interações institucionais formalizadas entre um regime regional, o STA, e uma organização internacional global, a Organização Marítima Internacional. Trata-se, dessa forma, de instituições com diferentes abrangências geográficas e com diferentes números de Partes (logo, não coincidentes). Suas finalidades e objetivos gerais mais amplos são distintos, embora, como veremos, há convergências temáticas decorrentes de sua atuação que se evidenciam com o passar dos anos. Os elementos a serem analisados são: o reconhecimento da competência da OMI por parte do STA; a convergência legislativa entre ambos; a questão da proficiência e da dimensão do risco, a influência dos Estados Partes e organizações, que impulsionam a aproximação entre as instituições; a agenda ambiental, que vem demandando respostas de ambas as instituições, e a supressão de temas sensíveis, relacionados à questão da soberania.

Salienta-se que a análise se limita a um dos caminhos dessa interação: o STA sendo afetado, influenciado pela OMI, embora o contrário possa ser feito, levando a elementos de interação eventualmente diversos. Ademais, não focamos nos aspectos de causa e efeito, mas identificamos, a partir da literatura e dos dados levantados, elementos não exaustivos dessa interação que indiquem como o STA tem recepcionado e gerido temáticas convergentes com a OMI. Em sentido inverso, por exemplo, Stokke analisa a interação entre o regime do Ártico e a OMI, destacando como a o regime do Ártico poderia aprimorar a governança marítima internacional. O autor elenca tarefas de governança que um regime pode se especializar e influenciar na interação com outro regime (construir conhecimento, fortalecer normas, melhorar a capacidade de resolução de problemas ou impor o cumprimento das regras), e destaca que, no caso do Ártico, as características do regime (com um desenho institucional baseado em *soft law*) tem colaborado para que esse torne-se um importante ator para a construção de conhecimento e aumento de capacidade de governança da navegação na região (Stokke 2013).

O Sistema do Tratado da Antártica

O Sistema do Tratado da Antártica (*Antartic Treaty System*) tem sua origem com a celebração do Tratado da Antártica -TA, em 1959. O TA é composto por 14 artigos, que busca, em síntese, regular as atividades e ações de atores estatais e não estatais na região, conforme tabela 1:

Tabela 1. Conteúdo do Tratado da Antártida

| Artigos | Temas tratados |
|----------------|--|
| I | transforma a Região em uma área de paz, não militarizada |
| II e III | estabelecem que a região deve ser utilizada para pesquisa e cooperação científica |
| IV | trata da soberania na Região, não soluciona a possibilidade da territorialização (reivindicação de soberania sobre o continente) ou a internacionalização (mais ampla) do continente, o artigo indica que os Estados reivindicantes de soberania não precisam abdicar das suas reivindicações, 20 por outro lado, o TA que tinha originariamente 12 signatários, mas estava aberto a novas adesões (artigo XIII, § 1º) ampliou seu quadro de aderentes |
| V | pressupõe a desnuclearização da Região |
| VI | veicula os limites da aplicação do TA (ou seja, ao sul de 60º de latitude sul) |
| VII | permite um sistema de recíproca vigilância e inspeção entre os Estados-Parte |
| VIII | define a jurisdição nacional a ser aplicada sobre o pessoal que se encontrar no Continente |
| IX | estabelece a Reunião das Partes como órgão para discutir e desenvolver o TA |
| X a XIV | regulam a solução de controvérsias e questões formais, emendas, procedimentos para ratificação, adesão, depósito e o idioma de redação |

Fonte: autoria própria.

Compõe o sistema, além do TA, os seguintes acordos, elencados na tabela 2:

Tabela 2. Acordos internacionais que compõem o STA

| Acordo Internacional | Assinatura | Entrada em vigor |
|--|------------------------------------|-------------------------|
| Tratado da Antártica – TA (Antarctic Treaty) | Washington, 01 de dezembro de 1959 | 23 junho de 1961 |
| Convenção para a Proteção das Focas Antárticas-CCAS (Convention for the Conservation of Antarctic Seal) | Londres, 01 de junho de 1972 | 11 março de 1978 |
| Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos-CCAMLR (Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources) | Camberra, 20 de maio de 1980 | 07 de abril de 1982 |
| Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente-PEPAT (Protocol on Environmental Protection on the Antarctic Treaty) | Madri, 04 outubro de 1991 | 14 de janeiro de 1998 |
| Convenção sobre o Regime Jurídico das Atividades Relativas aos Recursos Minerais da Antártica-CRAMRA (Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities) | Wellington, 02 de junho de 1988 | Não entrou em vigor. |

Fonte: autoria própria.

Os acordos elencados na tabela 2 norteiam as decisões tomadas no STA. Salienta-se que, embora o CCAS e o CCAMLR sejam ajustes independentes, contêm disposições que comprometem suas Partes

com as partes essenciais do TA, de modo que fazem parte do TA. No CCAMLR, as Partes podem ser distintas das que compõe, o TA, e a Convenção tem capacidade de editar regras e recomendações e fazer ajustes no campo do seu mandato, que envolve a conservação, gestão e exploração dos recursos marinhos a partir da denominada área da Convergência Antártica, com extensão total de 35.716.100 km².

As discussões e tomada de decisões (por consenso) sobre os mais diferentes temas atrelados ao mandato no âmbito do STA são da competência da Reunião das Partes Consultivas do Tratado da Antártica-ATCMs (*Antarctic Treaty Consultative Meeting*). O STA, atualmente, é formado por 54 Estados, pois se juntaram aos 12 membros originários (Estados Unidos, Rússia (em sucessão a ex-União Soviética), Japão, Bélgica, África do Sul, Argentina, Chile, Noruega, Nova Zelândia, França, Austrália e Reino Unido, que possuem direito a voto, mais 42, Estados, sendo que, destes, 17 Estados são Partes Consultivas (entre os quais o Brasil), uma vez que cumprem o disposto no artigo IX do TA; e 25 são Partes não Consultivas ou aderentes (que não possuem direito de voto).

O STA é identificado na literatura como um complexo de regimes bem sucedido (McGee and Haward 2019). Em geral, estas considerações tomam como fundamento a longevidade do sistema, a estabilidade das relações e negociações e a ausência de conflitos diretos. Independentemente destes acertos na construção da governança, críticas ao STA existem desde o processo de sua formação e a sua sustentação no século XXI é objeto de reflexão.

Nos anos 1970 e 1980, os países não-alinhados, manifestavam-se nas Assembleias Gerais das Nações Unidas denunciando o STA como um clube fechado, manchado pelos traços coloniais (Dodds 2011). Mais recentemente, as análises consideram que no STA não há justiça e equidade nas relações internas, na medida em que há diferença de status entre os membros, onde os 12 membros originários têm direito a voto independentemente da necessidade de qualquer ação afirmativa, enquanto outros garantem seu direito a voto se permanentemente mantiverem interesse pela condução de pesquisa científica substancial no continente – tal como o estabelecimento de uma estação científica ou realização de expedições científicas e outros sequer têm direito a voto (Hemmings 2014). As maiores dificuldades do STA – que é um arranjo regional em conformidade com a Carta das Nações Unidas – surgem quando confrontado com conceitos como os de paz e segurança e justiça, com os princípios da herança comum, equidade intergeracional e desenvolvimento sustentável, que não são referenciados nos instrumentos legais ou na agenda das ATCPs (Hemmings 2014).

Além desses pressupostos mais amplos, outras críticas mais específicas, que têm profunda relação com o objeto do presente artigo são levadas à efeito em relação ao STA. Argumenta-se que nos últimos anos o STA não teve reavaliação estratégica, que parece estar menos integrado dentro do sistema internacional, voltado para si mesmo e que está menos inovativo (Hemmings 2014; Scoot 2021).

O STA, por exemplo, em que pese a ameaça representada pela acidificação do Oceano Antártico para o meio ambiente da Antártica e seus ecossistemas dependentes, não tem atuado de forma incisiva em relação às mudanças climáticas e suas implicações globais e para o desenvolvimento de políticas e iniciativas reais para proteger o ecossistema dos impactos do clima mudança. O STA e seus Estados partes, a partir do seu quadro jurídico de proteção ambiental e mesmo em função dos respectivos

compromissos com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima-UNFCCC e com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – UNCLOS têm o compromisso de diligenciar no sentido de evitar a acidificação dos oceanos, por meio de medidas para reduzir as emissões de CO² tomadas dentro e fora da sua área de responsabilidade (Scoott 2021).

O STA também não atuou (e continua não atuando) no caso entre o Japão *versus* Austrália e Nova Zelândia sobre a vedação da caça a baleias na área sobre sua responsabilidade (ao sul dos 60° de latitude sul), de forma incisiva e definitiva vedando a caça a baleias na Região, eis que, claramente, os navios japoneses, conforme definido no denominado Programa JARPA II, sob a falsa alegação de “abate para fins científicos”, matavam milhares de baleias todos os anos, fazendo com que estes países tivessem que recorrer à Corte Internacional de Justiça-ICJ para obter decisão neste sentido (Cabrera 2017; Davis 2015).

Da mesma forma, a bioprospecção tem sido um desafio no âmbito do STA e continua não regulamentada, na medida que envolve a exploração de recursos naturais e exige intersecção com os regimes da Convenção sobre Diversidade Biológica e própria UNCLOS e a Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio-TRIPS (Joyner, 2012; Leary 2008; Santos 2016).

As críticas ao STA são procedentes, é necessário integrar-se ao sistema internacional de proteção ambiental, alcançar a plena proteção ambiental e guardar-se a Região para as futuras gerações. Cabe ao STA o dever natural e histórico da defesa da Região Antártica. As questões de soberania e apropriação de recursos naturais precisam ser enfrentadas e superadas. Não há reserva de direitos nacionais que possa superar o universo de responsabilidades que recaem sobre todos os Estados Partes. A identificação dos elementos que sustentam a interrelação entre o STA e a OMI pode ser uma forma de compreender com avançar nesta direção.

Interações institucionais entre o STA e a OMI

No final dos anos 1970, o STA já aludia a possibilidade de se estabelecer associação com organizações especializadas sobre a contaminação da Região com petróleo (ATCM IX, Londres, 1977, ATCM X Washington, 1979). Embora a relação entre a STA e a OMI remonte ao final dos anos 1980, não há um documento específico para estes fins. A previsão de participação de especialistas de Organizações Internacionais está previsto no *Revised Rules of Procedure for the Antarctic Treaty Consultative Meeting*, adotado em 2016, que estabelece que cabe à ATCM convidar instituições de interesse técnico e científico para participar das reuniões.

A operacionalização da relação, em geral, se inicia com uma solicitação da ATCMs para que a IMO atue em determinado tema relativo ao transporte marítimo ou prevenção de poluição. O tema proposto perante a IMO normalmente é identificado e tratado nos órgãos internos do ATS, que oferece suas considerações e sugestões sobre o tema. De posse destas informações a IMO implementa a normatização do tema (Resolução 3, ATCM XXXVII – CEP XVII, 2014, Decisão 2, ATCM XXIII – CEP II, 1999 e Recomendação XV-4, ATCM XV 1989).

A Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization* – IMO) é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas estabelecida em 1948, e tem competência, nos termos do artigo 211 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – UNCLOS, para tratar de transporte marítimo, sua segurança e controle de poluição, com respaldo para estabelecer regras, padrões e recomendações. Salienta-se que os instrumentos da IMO foram adotados antes da UNCLOS, mas operam sob os auspícios da sua estrutura, não havendo prejuízos decorrentes de direitos e obrigações decorrentes de ajustes firmados anteriormente, na forma dos artigos 211 (2) e 237. Considerando estes fundamentos e objetivos, a base normativa da IMO é a SOLAS e a MARPOL, que por sua vez, deram fundamento ao Código Polar e a UNCLOS¹.

No presente trabalho, a relação entre o STA e a IMO é aferida a partir: da participação da OMI nas ATCMs; dos documentos e normativas por esta produzidos; e da normatização das atividades na área do STA pela IMO. Como exemplo concluído deste processo de relação entre a STA e a OMI, cita-se a Resolução OMI – MEPC.42(30), 1990 que designou a Região Antártica como área especial sob a regência dos Anexos I e V da MARPOL 73/78. Cumpre então observar a seguir elementos identificados como capazes de engendrar o processo de interação institucional.

■ A Reconhecimento da competência

O primeiro elemento fundamental para a formação e consolidação da cooperação entre o STA e a OMI é o reconhecimento formal das competências e especialidades da OMI por parte do STA, sendo a interação decorrente dos compromissos internacionais firmados (Gehring and Oberthür 2009), ou seja, das competências estabelecidas nos tratados internacionais (McGee and Haward 2019).

No que respeita ao alcance dos regimes, preliminarmente, se tem que o STA é um regime regional, que visa atender a mais amplo espectro de governança de um espaço, enquanto a OMI é uma OI global, mas especializada na segurança e na prevenção da poluição marítima. Nestas condições, embora se pudesse presumir que a extensão do mandato da STA alcançaria também a regulação das atividades marítimas, a opção não foi esta. Uma resposta contundente sobre esta constatação decorre do que se apura da Resolução 3/2014 (ATCM XXXVII – CEP XVII), realizada em Brasília, que expressamente reconhece que a OMI é o organismo competente para lidar com os regulamentos de navegação. No mesmo sentido, a Decisão 8/2005 (ATCM XXVIII – CEP VIII), realizada em Estocolmo, quando se requer providências sobre mecanismos para restringir o uso de Óleo Combustível Pesado (definindo HFO de acordo com a definição do Regulamento 13 H da MARPOL de Óleo Pesado como todos os combustíveis de número superior ao Óleo Combustível Intermediário 180 (IFO-180)) nas águas antárticas; e também a Decisão 2/2006 (ATCM XXIX – CEP IX), realizada em Edimburgo, que trata

1 A UNCLOS, na sua Parte XII, traz inúmeras regras sobre prevenção de poluição marinha e segurança no mar. A SOLAS estabelece regras sobre segurança e padrões das embarcações. A MARPOL tem como objetivo reger a poluição proveniente de embarcações. O Código Polar foi instituído sob os auspícios das SOLAS e MARPOL 73/78 e entrou vigor em 2017, e representa o reconhecimento da necessidade de especialização das operações marítimas nas Regiões Polares, considerando os riscos para as atividades humanas e vulnerabilidades destes ecossistemas. O Código Polar tem como objetivos principais regular a proteção do meio ambiente marinho e a segurança do transporte em as águas polares. É composto de duas Partes, sendo que a Parte I-A e II-A são coercitivas para os Estados Partes e as Partes I-B e II-B são não coercitivas (são exortações e recomendações).

da implementação de um Plano de Gerenciamento Regional de Água de Lastro provisório para a Antártica por todos os navios que entram na área do Tratado da Antártica, cuja a responsabilidade é da OMI, na condição de órgão competente para tratar da regulamentação do transporte marítimo.

▮ A convergência legislativa

A efetiva cooperação entre os regimes do STA e da OMI no espaço antártico muito se deve a capacidade de se obter a convergência legislativa. A convergência foi viabilizada pela congruência (McGee and Haward 2019) entre respectivas normas e regramentos, com acolhimento, por parte do STA, dos princípios e normas gerais da OMI que se justificassem.

A base da legislação da OMI é a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar-SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea) (1980) e Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios-MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) (1973) e Protocolos de (1978/1995/2005), que por sua vez, deram fundamento ao Código Polar (Polar Code) (2017) e a UNCLOS.

É esta legislação base que deve convergir com o quadro legislativo base do STA, conforme tabela 2. A convergência legislativa envolve aspectos formais, espaço e atribuições. A regra geral considerando a especialidade, o alcance global e as atribuições específicas é que no espaço marítimo do STA devem predominar os instrumentos legais aos auspícios da OMI, ou seja, a própria UNCLOS, a SOLAS, a MARPOL e o Código Polar. Deve-se considerar também, no que couber, aos espaços sobre a administração de recursos marinhos administrados pela CCAMLR. Os instrumentos do STA são vistos como legislação ambiental pré-concebida, de caráter regional e com complementaridade (McCreath 2015; Donehue 2018).

Esta construção decorre, entre outros, da interpretação do artigo 311 da UNCLOS (sobre o relacionamento da UNCLOS com outros regimes internacionais), do artigo 237 (sobre a inter-relação de regras de proteção) e artigo 197 (sobre cooperação). A convergência no caso também está também diretamente ligada aos princípios da *lex specialis derogat generalis* e regra da *lex posteriori derogat legi regra a priori*, a intenção e interpretação dos tratados, na forma dos artigos 31 e 32 da Convenção sobre a Lei dos Tratados (CVLT), ao disposto no artigo 38 da Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), relativamente os fundamentos das decisões (McCreath, 2015; Donehue 2018).

Por sua vez, o Anexo IV do PEPAT, quando confrontado com a MARPOL, pode apresentar distinções, mas estas devem ser solvidas com aplicação de regras mais eficazes na proteção do meio ambiente, que normalmente são prescritas na MARPOL. Em relação ao transporte marítimo, em caso de sobreposição de regras e recomendações, devem prevalecer as disposições do Código Polar.

A relação entre as regras e recomendações da CCAMLR, em geral, não são conflitivas, considerando que estão fora do campo de atuação da OMI as embarcações de pesca, mas podem se alterar, na medida em que a CCCAMLR amplia sua atuação na área do transporte marítimo. (McCreath 2015; Donehue 2018).

Atente-se que a convergência legislativa é um processo em construção, e a adequação do Código Polar à Região Antártica ainda pode ser considerada um trabalho a ser aperfeiçoado. Nesse sentido, a IAATO, órgão corporativo da indústria do turismo, que tem acento nas ATCMs, tem cooperado e se comprometido com a ATS e a IMO, no que respeita a vários temas (segurança, busca e salvamento, compartilhamento de dados hidrográficos e divulgação de incidentes) relativos às competências destes no transporte marítimo pela Região (Relatório Final, item 41, ATCM XXXVIII).

Nas áreas marinhas protegidas (Zonas Antárticas Especialmente Protegidas (ASPAs) e Zonas Antárticas Especialmente Administradas (ASMAs), de competência das ATCMs e CCAMLR, a cooperação com a IMO é muito relevante quando se trata de poluição proveniente de embarcações, utilização ou transporte de óleo pesado-HFO ou intermediário-IFO 180 e localização destas em áreas ao norte dos 60° de latitude sul.

Por outro lado, pode-se encontrar, entre outras assimetrias, omissões legislativas como por exemplo o não alcance das legislações sobre embarcações que praticam pesca irregular, navios de turismo, cuja bandeira é de países não signatários dos acordos ou embarcações oficiais dos Estados Partes (McCreath 2015; Donehue 2018).

■ A ideia da proficiência e de dimensão do risco

A análise da ATCMs evidenciou que a proficiência da OMI para solução das questões relativas à segurança do transporte marítimo em região tão inóspita e na sua capacidade de agir para prevenir incidentes ambientais no mar foi essencial para a interação entre as instituições, aproximando-se da noção de interação cognitiva da tipologia proposta por Gehring and Oberthür (2009). O incremento do tráfego marítimo e as dificuldades para o transporte marítimo sem dúvida são fatores que impulsionaram a cooperação entre o STA e a OMI. Dois temas são bastante esclarecedores nesta direção: o turismo, seu incremento e efeitos e os riscos para tráfego marítimo na Antártica e a hipótese de acidentes com vítimas e danos ao ecossistema. Esta última situação tem ainda relevância nas últimas décadas com os efeitos das mudanças climáticas na região.

Desde os anos 1960, as ATCMs já manifestavam sua preocupação com os efeitos do turismo sobre o ecossistema antártico (Recomendação IV-27, ATCM IV/1966, realizada em Santiago). Desde então, dezenas de outras manifestações podem ser observadas (Recomendação VII-4 (ATCM VII) 1972, realizada em Wellington; Recomendação X-8 (ATCM X) 1979 Washington; Resolução 3 (ATCM XXI) 1997, realizada em Christchurch; Resolução 5 (ATCM XXX – CEP X) 2007, realizada em Nova Delhi). Especificamente em relação a segurança, busca e salvamento de passageiros, com citação expressa das competências da OMI, destaca-se a Resolução 6 (ATCM XXXIII – CEP XIII) 2010, realizada em Punta de Leste. Nas últimas décadas, o turismo tem crescido na Antártica e a tendência também era de crescimento – pelo menos até 2019. (Santos 2016). Para ser ter uma ideia do turismo na Antártica, no período imediatamente anterior a pandemia da Covid-19 o número total de turistas que visitaram a Antártica (temporada 2018/19) foi de cerca de 56.000, quase a totalidade utilizaram a via marítima.

O dimensionamento dos riscos por eventuais acidentes no mar com embarcações sempre foi elevado na Região Antártica. As dificuldades de busca e salvamento das vítimas, bem como seu

tratamento e as repercussões extremamente gravosas ao ecossistema antártico demandava do STA muita responsabilidade neste sentido. Além disso, nas últimas décadas com as mudanças climáticas, entre outros efeitos, sobre Oceano Antártico ampliaram-se as áreas onde podem ser encontrados os gelos marinhos, em face do desprendimento e desintegração de grandes blocos ou plataformas. Estas acepções têm sido ao longo dos anos refletidas no âmbito da ATCMs no sentido de fazer prevenção, no sentido de reflexão sobre os problemas, como no sentido de apontar os incidentes (Resolução 6 (ATCM XXXIII – CEP XIII) 2010, realizada em Punta de Leste; Decisão 2 (ATCM XXIII) 199, realizada em Lima; Decisão 4 (ATCM XXVII – CEP VII) 2004, realizada em Cidade do Cabo; Decisão 8 (ATCM XXVIII) 2005, realizada em Estocolmo).

▮ A influência dos Estados-partes e das Organizações Internacionais não-governamentais

A interação entre o regime da STA e a OMI decorre também da ação política institucional dos Estados-parte e dos Organismos Internacionais que fazem parte das ATCMs, aproximando-se da noção de interação por meio do ajuste de comportamento dos Estados e atores não estatais (Gehring and Oberthür 2009). Em diversas ATCMs, diferentes Estados-partes e Organizações Internacionais se manifestaram no sentido de que se deveria atribuir a OMI a responsabilidade de elaboração, planejamento ou execução de projetos relativos à segurança e prevenção de acidentes na área marinha sob responsabilidade do TA, conforme o *Final Report of the Forty-second Antarctic Treaty Consultative Meeting*, de julho de 2019. Entre as organizações participantes da referida reunião, destaca-se a própria OMI, a Organização Meteorológica Mundial, o Comitê Científico para pesquisa na Antártica (*Scientific Committee on Antarctic Research – SCAR*), a Coalizão Antártica e do Oceano Antártico- ASOC (*Antarctic and Southern Ocean Coalition*) e a Associação Internacional de Operadores Turísticos na Antártica – (*International Association of Antarctica Tour Operators – IAATO*).

Por exemplo, os Estados Unidos apoiaram o compartilhamento de responsabilidade entre o STA e a OMI para a perfectibilização do Código Polar (Relatório Final item 66 (ATCM XXXVII – CEP XVII), 2014). Da mesma forma Finlândia, Nova Zelândia e Inglaterra demonstram seu apoio a OMI, através manifestações de congratulações pela conclusão do Código Polar, conforme Relatório Final, respectivamente, itens, 220, 222 e 223 (ATCM XLI) 2017, realizada em Pequim. Por sua vez, a ASOC também ao longo dos anos manifestou seu apoio aos trabalhos da IMO na execução do Código Polar, conforme Relatório Final, item 219 (ATCM XLI) 2017, realizada em Pequim e (ATCM XXXVIII Relatório Final, item 40). A IAATO também manifesta expressamente seu apoio às ações da OMI, especialmente no que respeita a segurança e salvamento no mar, exortando a adequação dos seus filiados às exigências normativas (ATCM XXXVIII Relatório Final, item 41).

▮ A pauta ambiental

A emergência e repercussão que as questões ambientais, principalmente, em áreas preservadas como Região Antártica, constituem-se em justificativa específica e relevante também para a construção e manutenção da cooperação entre o STA e OMI, sendo a interação impulsionada por atores estatais

e não estatais presentes no regime, e por uma demanda de ampliação, de alargamento do escopo original de ambas as instituições, para abarcar e responder às mudanças ambientais globais.

Nas Regiões Polares, aqui uma referência exclusiva à Região Antártica, estas constatações e preocupações são mais graves porque além do valor ambiental intrínseco do ecossistema, que deve ser absolutamente preservado, a Região guarda, de modo transversal, ligação com outros temas ambientais de preocupação global como: a reserva de água doce do planeta, oceano singular e relevante no contexto do clima global e cobertura de gelo, com repercussão direta nas mudanças climáticas.

Portanto, a cooperação do STA e OMI foi inevitavelmente influenciada pela emergência da temática ambiental. A assertiva pode ser contextualizada a partir do estabelecimento dos diferentes marcos legais no plano do STA, como o CCAS, CCAMLR e o PEPAT, bem como pela não entrada em vigor do CRAMRA, por exemplo. Ademais, a temática ambiental impulsionou a criação do Comitê de Proteção Ambiental-CEP, as discussões dos temas ambientais na ATCMS e no conjunto de regulamentação estabelecida. (Santos 2017).

A cooperação com a OMI neste contexto pode ser identificada nos relatos dos itens 149 a 154 do Relatório Final da ATCM XXVIII, 2005, realizada em Estocolmo sobre a possibilidade de restringir o uso de óleos pesados na Região, quando se reconhece o potencial de derramamentos de combustível na área devido aos riscos operacionais, como icebergs, gelo marinho e águas não cartografadas, bem como e os graves danos ambientais caso viesse a ocorrer um derramamento.

▮ A “supressão dos temas sensíveis” e os limites da interação

Para além dos elementos de interação, porém, é preciso considerar pontos que não são objetivo de tratativas comuns. A interação entre o STA e OMI, ainda que implique numa aplicação seletiva da UNCLOS, não envolve temas relativos à soberania e apropriação de recursos, o que pode configurar um fator decisivo para a longa cooperação entre os regimes.

Conforme Doods (2011), o TA foi projetado para gerenciar, não para resolver conflitos de interesses, e assume-se a lógica do “concordar em discordar” (Ferreira 2009). O exemplo mais contundente destas assertivas são as disposições do artigo IV do Tratado, que trata do status legal das reivindicações territoriais no Continente. De acordo com o artigo IV do TA, os Estados reivindicantes de soberania sobre determinado território na Antártica não necessitam abdicar das reivindicações (reconhecidas ou não pelos demais Estados), da mesma forma, o texto não impede que qualquer Estado, membro ou não do TA, venha a reivindicar soberania sobre outro território no Continente.

A soberania sobre determinado território no Continente Antártico projetaria a possibilidade de se alcançar, virtualmente, o conceito de “estado costeiro” e, por consequência, faria jus a todos os direitos e obrigações previstos na UNCLOS, em especial aqui, aqueles que envolvem direitos de propriedade ou direito de exploração dos recursos naturais nestas áreas marinhas sobre a área de mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental (com ou sem extensão para além das 200 milhas náuticas). Neste sentido, o fato de que a cooperação entre o STA e a OMI num campo material de atuação que não envolve, ao menos diretamente, as questões de soberania e,

consequentemente, a possibilidade de exploração e apropriação exclusiva dos recursos naturais em áreas marinhas supostamente sujeitas a soberania territorial, tornou a relação significativamente facilitada.

Ao que perguntamos: não envolver questões de soberania e apropriação de recursos naturais é questão decisiva para cooperação do STA com outros regimes internacionais? Em que pese seja o tema mais complexo a ser enfrentado pelo STA, ao que parece, não. A resposta é negativa porque se parte do pressuposto de que o futuro da governança da Região Antártica continuará envolvendo o STA. Para Hemmings (2014), a Antártica deve continuar sendo uma excepcionalidade no sistema internacional, com um quadro ético e um sistema de governança (regional) próprios e adequando-se às necessidades contemporâneas, que pode significar assunção de valores e princípios originários do próprio STA [espaço desmilitarizado, desnuclearizado, dedicado a paz, a ciência, a proteção ambiental e cooperação e convivência entre as nações], modificando-se o regime para incluir, conforme a Carta das Nações Unidas e o Direito Internacional, noções de justiça equitativa, maior participação e transparência.

As questões sobre soberania e apropriação de recursos podem ser ultrapassadas, cada vez mais a sociedade vem entendendo que futuro da Antártica é indissociável ao do planeta e da humanidade. A contemplação desta perspectiva pode vir em poucos anos com o acolhimento da ideia de inexistência de estado costeiro na Região Antártica e, por consequência, considerar-se o Oceano Antártico integralmente como alto mar e a inexistência da plataforma continental para fins de direito, aplicando-se a área as disposições da UNCLOS e o Acordo relativo à implementação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea*) de 1996. A adoção desta perspectiva permitiria claramente, por exemplo, a interrelação entre a STA e o BBNJ.

Considerações finais

O STA é um regime de grande relevância para a comunidade internacional na medida que é responsável pela governança de uma das mais importantes áreas do planeta no que diz sobre o seu equilíbrio ambiental. O STA deve ser um agente ativo em todas as esferas de defesa da área sob sua responsabilidade, bem como sobre todos os temas relacionados a garantia da preservação ambiental da Antártica.

A intersecção com outros regimes internacionais de proteção ambiental é uma das formas de alcançar a preservação do meio ambiente da região, o que por sua vez gera efeitos globais no sentido da manutenção do equilíbrio. Embora haja críticas a postura isolacionista do STA, o regime tem conseguido estabelecer com a OMI uma interação institucional longa e estável no âmbito da segurança marítima e da prevenção da poluição proveniente de embarcações. Entre os elementos identificados dessa interação estão: o reconhecimento da competência da OMI por parte do STA, a convergência legislativa entre as instituições; a noção da proficiência e da dimensão do risco,

a influência dos Estados Partes e Organizações Internacionais, a emergência da pauta ambiental, que tensiona por respostas mais efetivas em ambas as instituições, e a supressão de temas sensíveis envolvendo questões de soberania.

A interação entre o STA e a OMI é um exemplo de que o STA pode mais em relação à sua intersecção com outros regimes internacionais de proteção ambiental. Na medida em que o STA avance na solução das suas questões internas, enfrentando de forma definitiva as questões sobre soberania na região, outras possibilidades de interação e cooperação com outros regimes podem se concretizar.

Bibliografia

- Böhmelt, Tobias, and Gabriele Spilker. 2016. "The Interaction of International Institutions from a Social Network Perspective." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16 (1): 67–89. <https://doi.org/10.1007/s10784-014-9248-3>.
- Cabreraa, E. 2017. Japan's Antarctic Whaling Policy, Time for Action for the Antarctic Treaty System. In. *Antarctic Affairs*, v IV, a. IV, Editorial Agenda Antártica/ASOC, p.39-47.
- Davis, RA. 2104 "The durability of the 'Antarctic Model' and Southern Ocean governance" (2014). Faculty of Law, Humanities and the Arts – Papers. 1253. Disponível em: <<https://ro.uow.edu.au/lhapapers/1253>> Acesso em 12 maio 2021.
- Dodds, k. 2011. Sovereignty watch: claimant states, resources, and territory in contemporary. *Antarctica, Polar Record*, Cambridge, v. 47 n. 242, p. 231-243, 2011.
- Donehue, KJ. 2018. Shipping Governance in the Polar Regions: the Interaction of Global, Regional and National Regimes. The Arctic University of Norway Master Thesis Faculty of Law, JUR-3910, Master's Thesis in Law of the Sea. Supervisor: Erik J. Molenaar.
- Ferreira. FRG. 2009. O Sistema do Tratado da Antártica: Evolução do Regime e seu Impacto na Política Externa Brasileira. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 248 p.
- Gardiner, NB. 2020. Marine protected areas in the Southern Ocean: Is the Antarctic Treaty System ready to co-exist with a new United Nations instrument for areas beyond national jurisdiction? *Maritime Policy*, 122, 104212. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104212>
- Gehring, Thomas, and Sebastian Oberthür. 2009. "The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions." *European Journal of International Relations* 15 (1): 125–56. <https://doi.org/10.1177/1354066108100055>.
- Gerhardt, C; Almeida, J. 2005. A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. VIII, n. 2, p. 1-31, jul./dez.2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28605.pdf>>. Acesso em: 23 maio. 2023.
- Hemmings, AD. 2014. RE-justifying the Antarctic Treaty System for the 21st century: rights, expectations and global equity. In: POWELL RC.; DODDS K. *Polar Geopolitics? Knowledges, Resources and Legal Regimes*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, p. 55-73.

- LI Jingchang. 2018. New Relationship of the Antarctic Treaty System and the UNCLOS System: Coordination and Cooperation. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR)*, volume 1814 th International Conference on Social Science and Higher Education (ICSSHE 2018) A
- McCreath, M. 2015. Protecting the Antarctic marine environment from the impacts of shipping Enhancing compliance with regulations for environmental protection and maritime safety. The Arctic University of Norway -Faculty of Law . Master thesis in Law of the Sea. Supervised by Erik Jaap Molenaar.
- McGee, Jeffrey, and Marcus Haward. 2019. “Antarctic Governance in a Climate Changed World.” *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs* 11 (2): 78–93. <https://doi.org/10.1080/18366503.2019.1637679>.
- Nicckels, PP. 2020. Revisiting Bioprospecting in the Southern Ocean in the Context of the BBNJ Negotiations, *Ocean Development & International Law*, 51:3, 193-216, DOI: 10.1080/00908320.2020.1736773. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/00908320.2020.1736773>>. Acesso em 5 maio 2021.
- Oberthur, Sebastian, and Olav Schram Stokke. 2011. *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. MIT Press.
- Ovodenko, Alexander, and Robert O. Keohane. 2012. “Institutional Diffusion in International Environmental Affairs.” *International Affairs* 88 (3): 523–41. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01087.x>.
- Raustiala, Kal, and David G. Victor. 2004. “The Regime Complex for Plant Genetic Resources.” *International Organization* 58 (2): 277–309. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582036>.
- Sampaio, Daniela Portella. 2015. “O Sistema do Tratado Antártico: A consolidação de um regime internacional e o debate sobre seu déficit democrático.” *Carta Internacional* 10 (1): 83–104. <https://doi.org/10.21530/ci.v10n1.2015.186>.
- Santos, LEF. 2016. *Cooperação e Conflito nas Regiões Polares: um cenário para o século XXI*. 409 f. Tese (Doutorado) Faculdade de Ciências Econômicas Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador: Eduardo Ernesto Fillipi Porto Alegre.
- Santos, LEF. 2017. *As alterações dos Anexos do Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente: a constitucionalidade independentemente da não submissão ao Congresso Nacional*. fls. 131. Dissertação de Mestrado em Direito. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade de Caxias do Sul (UCS), orientador Sérgio Augustin. Caxias do Sul. Brasil.
- Scott, KN. 2021. Southern Ocean Acidification and the Antarctic Treaty System. In David VanderZwaag, Nilüfer Oral and Tim Stephens (eds), *Research Handbook on Ocean Acidification*, Edward Elgar.
- Stokke, Olav Schram. 2013. “Regime Interplay in Arctic Shipping Governance: Explaining Regional Niche Selection.” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 13 (1): 65–85. <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9202-1>.
- Triggs, G. 2006. Antarctic Treaty System: A model of Legal Creativity and Cooperation. In *Science Diplomacy*. p. 39- 49
- Young, Oran R. 2002. *The Institutional Dimensions of Environmental Change – Fit, Interplay and Scale*. Illustrated edição. Cambridge, Mass: MIT Press.