

PANORAMA EUA

VOL. 2, Nº 2, DEZEMBRO DE 2012



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT
INEU
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES

PANORAMA EUA

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

VOL. 2, Nº 2, DEZEMBRO DE 2012

CORPO EDITORIAL

EDITOR: Sebastião Velasco e Cruz

SUPERVISÃO: Solange Reis e Geraldo Zahran

PESQUISA: Carolina Loução Preto

A equipe do Observatório Político dos Estados Unidos também é composta por: Lucas Zapparoli Claro, Maria de Almeida Shirts, Rafael Iwasaki de Araujo, Rafaella Yumi Terano e Thiago Augusto Esteves Kunis.

<http://www.opeu.org.br/>

SUMÁRIO

SEGURANÇA

A POLÊMICA NOS ESTADOS UNIDOS EM TORNO DA CONVENÇÃO SOBRE
O DIREITO DO MAR

4

A POLÊMICA NOS ESTADOS UNIDOS EM TORNO DA CONVENÇÃO SOBRE O DIREITO DO MAR

Por Solange Reis e Carolina Loução Preto

A ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) é tema de debate nos Estados Unidos há mais de três décadas. A maior resistência parte do partido republicano, enquanto a maioria dos democratas defende a ratificação do documento. Nos últimos anos, seus defensores ganharam aliados importantes. Além do esperado apoio da administração Obama, senadores democratas agora contam com setores militares, petrolíferos e comerciais do seu lado. Todavia, os argumentos favoráveis ao acordo não impediram que a votação do tema no Senado fosse sistematicamente impedida pelos republicanos. O atual grau de polarização política no Congresso contribui para o impasse, que não deverá ser solucionado em breve. Marcada por uma grande divergência ideológica, a discussão evidencia visões diferentes sobre a adesão do país a mecanismos multilaterais e a natureza de sua supremacia marítima.

A CNUDM estabeleceu o arcabouço jurídico que rege as atividades e os direitos dos Estados em relação aos mares e oceanos. Depois de mais de uma década de negociações, o tratado foi concluído em dezembro de 1982, na Jamaica. O instrumento foi complementado por um acordo posterior, negociado entre 1990 e 1994, e entrou em vigor internacionalmente em 1994. O acordo baseou-se em princípios do direito internacional costumeiro, procurando respeitar zonas pré-existentes de jurisdição nacional e internacional para introduzir definições sobre os limites de espaço marítimo das nações. Em primeiro lugar, foi estabelecido o conceito jurídico de mar territorial, que se estende até 12 milhas náuticas desde as linhas de base do território. Em seguida, definiu-se a zona contígua, faixa adjacente ao mar territorial até 24 milhas marítimas a partir da costa. No mar territorial, o Estado costeiro tem direitos de soberania sobre o espaço aéreo sobrejacente, o leito e o subsolo marítimo, mas deve reconhecer a liberdade de passagem de navios

de outros Estados. Na zona contígua, o Estado exerce atividades de fiscalização e policiamento no que se refere à alfândega, à imigração e a barreiras sanitárias e fitossanitárias, além de disciplinar os portos e a circulação de navios no mar territorial.

A Convenção estabeleceu também uma zona econômica exclusiva (ZEE). Nessa faixa, com extensão máxima de 200 milhas náuticas a partir da linha base, o Estado costeiro usufrui o direito exclusivo de exploração econômica e a gestão dos recursos naturais, além de liberdade para desenvolvimento de pesquisas científicas. Nessa porção, deve ser reconhecido o direito de sobrevoo, navegação e instalação de cabos por outras nações. Um quarto conceito estabelecido foi o de plataforma continental, cujos limites devem ser fixados nas 200 milhas náuticas, coincidindo com o término da ZEE. A plataforma continental engloba o leito e o subsolo marítimo a partir do mar territorial, onde o país soberano tem direitos exclusivos de aproveitamento dos recursos naturais disponíveis. Em casos específicos, a extensão da massa terrestre do Estado costeiro se prolonga por 350 milhas, constituindo a chamada plataforma continental estendida.

Para além dessas áreas de jurisdição nacional, estão o alto-mar e os fundos marinhos dos espaços considerados internacionais. A gestão dos recursos naturais nessas áreas, entendidas como patrimônio comum da humanidade, fica submetida à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (AIFM), estabelecida pela Convenção. Afora a AIFM, foram criadas a Comissão dos Limites da Plataforma Continental (CLPC), responsável pela definição da plataforma continental dos Estados, e o Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM), cuja função é solucionar disputas.

A liberdade de navegação, um dos pontos mais defendidos pelos norte-americanos, foi assegurada pelos termos da Convenção. Como era de interesse da administração Reagan, que negociou o acordo naquele momento, instituiu-se um regime a fim de preservar a circulação nos estreitos internacionais. Para os Estados Unidos, era fundamental manter a livre circulação nos chamados pontos de estrangulamento, passagens vitais

para o transporte e o comércio internacional.

Entretanto, o governo Reagan tinha objeções quanto à parte VI do acordo, seção que tratava do regime de governança dos fundos marinhos internacionais. Perto do fim das negociações, o governo anunciou que assinaria a Convenção desde que alteradas as provisões relativas à transferência de tecnologia e caso o país usufrísse poder de veto na AIFM. Como tais mudanças não foram feitas, Reagan recusou-se a assiná-la em 1982. Em 1990, conversas sobre a possibilidade de alteração da Convenção para permitir a entrada dos países não participantes foram iniciadas entre signatários e não signatários, incluindo os EUA. Como resultado, negociações sobre o acordo de implementação da Parte VI foram concluídas em 1994 e os dispositivos de transferência de tecnologia a países menos desenvolvidos excluídos, como Reagan defendia. Além disso, os Estados Unidos obtiveram um assento permanente na Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, adquirindo a capacidade de vetar as decisões do organismo em questões financeiras e orçamentárias.

Diante das modificações, em julho de 1994, o presidente Bill Clinton assinou o acordo de implementação e, em setembro, enviou-o ao Congresso para aprovação, junto da Convenção de 1982. Nas eleições de novembro daquele ano, entretanto, o partido republicano se tornou maioria no Senado, órgão que decide sobre ratificação dos tratados assinados pelo Executivo. O partido que detém a maioria na Casa ocupa também a presidência dos comitês internos, que são responsáveis por recomendar ou desaconselhar projetos para votação. Ao assumir a presidência do Comitê de Relações Exteriores (SFRC, na sigla em inglês), em 1995, o senador Jesse Helms (R-NC) recusou-se a realizar audiências sobre o tratado.

A retomada do assunto pelo Congresso ocorreu em 2002, depois de um processo de revisão dos tratados internacionais pendentes de ratificação pelo presidente George W. Bush. Bush decidiu apoiar a Convenção ao concluir que, após as alterações de 1994, os impedimentos ao tratado tinham sido solucionados e ratificá-lo seria parte do interesse nacional. No ano seguinte, o senador Ri-

chard Lugar (R-IN) tornou-se presidente do SFRC e deu início a uma série de audiências sobre a questão. Entre 2003 e 2004, membros da administração e representantes de setores econômicos testemunharam favoravelmente. Ainda em 2004, o comitê recomendou unanimemente a aprovação. Contudo, sua votação nunca chegou a ser agendada pelo líder da maioria na época, William Frist (R-TN).

Com a vitória eleitoral dos democratas em 2006, o senador Harry Reid (D-NV) substituiu Frist e o então senador Joseph Biden (D-DE) tornou-se presidente do Comitê. Em 2007, o SFRC voltou a recomendar a Convenção, mas a agenda da Casa foi ofuscada pela campanha presidencial de 2008 e a crise econômica. Dois anos depois, a administração Obama listou o tratado como uma de suas prioridades, dando novo impulso ao processo. De acordo com os procedimentos do Senado, a cada novo congresso os tratados internacionais devem ser reconsiderados pelo Comitê de Relações Exteriores do Senado antes de serem votados. Na liderança do Comitê desde que Biden assumiu a vice-presidência do país, o senador John Kerry (D-MA) sinalizou que tentaria retomar o tema. Lugar (R-IN), que passara a líder da minoria no SFRC em 2009, viria a pressionar por um adiamento até depois das primárias de seu partido em 2012. Apesar de ser favorável ao tratado, Lugar temia comprometer sua futura tentativa de reeleição ao desagradar aos republicanos contrários à Convenção. Sua derrota nas primárias de 2012 deixou-o desimpedido para voltar a apoiar as audiências, que foram iniciadas em maio último, permitindo que Kerry programasse a votação no Comitê para depois das eleições de novembro deste ano. Em julho, contudo, 34 senadores republicanos manifestaram oficialmente a intenção de votar contra a Convenção. Como a ratificação de tratados internacionais exige uma maioria de dois terços, representando 67 dos 100 votos entre os senadores, sua aprovação em 2012 é altamente improvável.

Os defensores do tratado argumentam que sua ratificação tornou-se uma necessidade urgente nos últimos anos, em função da crescente competição internacional por recursos minerais. Dada a escassez de reser-

vas convencionais de petróleo e gás, o grande filão para exploração encontra-se em águas profundas para além da ZEE. Para a secretária de Estado Hillary Clinton, esse cenário, aliado a avanços técnicos no setor, despertou o interesse de companhias norte-americanas pela plataforma estendida dos Estados Unidos. Como parte do tratado, o país poderia solicitar à CLPC a extensão de sua plataforma continental e assegurar os direitos de exploração exclusiva dos recursos disponíveis nessa área. A secretária acredita que as empresas não farão investimentos milionários sem essa segurança jurídica.

Recentemente, aumentos no preço dos minérios, incluindo metais raros usados na produção de equipamentos tecnológicos, têm estimulado o interesse pela mineração em águas profundas. Apesar disso, a atividade ainda é muito custosa, e as jazidas se encontram em águas internacionais, fora da jurisdição do governo dos EUA. Segundo Clinton, por essas razões, as companhias desejam obter o maior nível de reconhecimento internacional dos seus direitos de exploração antes de investir. A Convenção ofereceria os mecanismos capazes de conferir a segurança jurídica necessária a esses negócios. A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, órgão responsável pela regulamentação da mineração em águas internacionais, tem concedido licenças de exploração a empresas de países como Japão, Rússia e China.

Atualmente o CLPC avalia as demandas de extensão das plataformas de mais de 40 países, enquanto a AIFM está estabelecendo regulações sobre a extração de minerais. Os proponentes da Convenção argumentam que a recusa em ratificá-la exclui os EUA dos processos de tomada de decisão e de formulação das regras desses organismos, além da possibilidade de usá-los em favor de suas empresas.

Em depoimento semelhante, o secretário de Defesa Leon Panetta afirmou que o país ganharia maior área para exploração de riquezas minerais, liberdade de navegação e direitos sobre o Ártico com o tratado. A elevação das temperaturas no planeta promete oportunidades econômicas inéditas, uma vez que o derretimento das geleiras viabilizaria a

pesca, a exploração de hidrocarbonetos e o uso de novas rotas marítimas. Os demais países que disputam esses benefícios, como Rússia, Canadá, Dinamarca e Noruega, ratificaram o tratado. Os EUA têm trabalhado no mapeamento de seus fundos marinhos no Ártico e poderiam solicitar a extensão de sua plataforma continental, obtendo o reconhecimento internacional de suas demandas na região tão logo ratificassem a Convenção.

Indústrias petrolíferas e mineradoras, além de armadores e empresas de telecomunicações estão entre os grupos econômicos que apoiam a participação do país na CNDUM. Seus interesses se refletem em organizações influentes como a Câmara de Comércio dos Estados Unidos, a National Association of Manufacturers e o American Petroleum Institute. Alinhado com as expectativas desses setores, o presidente da Câmara de Comércio, Thomas Donahue, afirma que a assinatura é crítica para a liderança global dos Estados Unidos e que os benefícios excedem eventuais perdas.

Os interesses dos Estados Unidos não são apenas econômicos, mas também políticos. Um exemplo são as tensões entre a China e países vizinhos, que cresceram nos últimos dois anos devido a disputas pela soberania de ilhas no Mar do Sul da China. A China, que é signatária da Convenção, alega posse histórica das regiões litigadas. Já a maioria dos demais países envolvidos defende seus direitos com base nos fundamentos da Convenção. Como os Estados Unidos são aliados de algumas dessas nações, a exemplo do Japão, é possível esperar que a Casa Branca se posicione a favor delas. Tal escolha, contudo, seria incoerente levando em conta a não ratificação do tratado pelos EUA.

Lideranças das Forças Armadas, especialmente na Marinha, também apoiam a Convenção. Durante audiência no SFRC em 2012, o chefe do Estado-Maior, Martin Dempsey, afirmou que o instrumento permitiria uma base legal mais sólida para operações marítimas de rotina. Além disso, seriam reforçados os dispositivos legais para a defesa da liberdade de navegação e a resolução de eventuais disputas.

Por sua vez, os críticos do tratado argumen-

tam que os Estados Unidos poderiam continuar apoiados nas normas do direito internacional costumeiro, sem precisar assumir compromissos multilaterais. Para o ex-secretário de defesa Donald Rumsfeld, o direito costumeiro é suficiente já que, no limite, é o poder naval do país que garante a liberdade de navegação dos mares. Rumsfeld conclui que eventuais benefícios obtidos com a Convenção não compensariam a perda na liberdade de ação. A questão da soberania e a supremacia do país nos mares internacionais é ponto central para os que resistem à ratificação. Tais argumentos indicam que o país teria de assumir obrigações que limitariam suas práticas militares, afetando a segurança. Uma alegação, por exemplo, é a de que a Convenção prejudicaria operações de inteligência.

Segundo os opositores, a Convenção cria mais uma burocracia internacional. A AIFM seria uma instituição pouco responsiva e transparente, facilmente dominável por interesses anti-EUA. Outra questão é o fato de que empresas norte-americanas, com licença para explorar recursos em águas internacionais ou na plataforma estendida do país, teriam de pagar uma taxa ao órgão. Enquanto os proponentes do tratado acreditam que a contribuição é relativamente pequena diante dos ganhos decorrentes da abertura de novas oportunidades, os detratores criticam o mecanismo de transferência desse dinheiro para países menos desenvolvidos. Também é condenada a abordagem distributiva e coletivista da Convenção quanto aos recursos naturais, considerados bens comuns da humanidade. Segundo os críticos, o tratado tornaria o país vulnerável a litígios no âmbito do tribunal internacional estabelecido pela convenção. Para esse grupo, não há garantia de que as decisões do TIM ou da AIFM seriam mais favoráveis aos Estados Unidos do que aquelas alcançadas por meio de negociações bilaterais e arbitragens.

Republicanos conservadores, entre eles Jim DeMint e o senador James Inhofe (R-OK), e associações de direita como a Heritage Foundation compõem essa oposição. No último ano, o comitê de ação política Heritage Action lançou uma campanha pública contra o tratado e parabenizou a atitude dos 34 senadores que se manifestaram contra a con-

venção em julho. Poucos são os senadores republicanos com opiniões menos radicais sobre a questão. John McCain (R-AZ), por exemplo, admite considerar a aprovação do documento desde que Washington tenha poder absoluto de veto. Geralmente, prevalece a percepção de que assinar o tratado seria interessante apenas em caso de declínio do poder marítimo dos Estados Unidos. Em artigo na mídia assinado com outros republicanos, Inhofe alega que o acordo significa uma ameaça à soberania do país e uma restrição a suas ações unilaterais.

O objetivo de Kerry é votar sobre a ratificação na sessão conhecida como lame duck, compreendida entre o fim das eleições em novembro e a posse do novo Congresso em janeiro. Nesse período, congressistas em fim de mandato têm mais margem para atuar em dissonância com seu eleitorado ou partido. Republicanos contrários à postura do partido em relação ao tratado, como o senador Lugar, teriam mais liberdade para seguir o voto da maioria dos democratas. Caso a votação não ocorra até o início do novo Congresso, um novo processo de audiências deverá ser conduzido pelo SFRC. O Comitê, no entanto, poderá não mais ser presidido por Kerry em 2013, uma vez que o senador é cotado para o cargo de secretário da Defesa ou de Estado no segundo mandato de Obama. Outro elemento complicador é o fato de os republicanos ainda manterem o controle da Câmara. Embora a Casa não tenha poder para impedir a ratificação, seus integrantes têm competência sobre a destinação de verbas federais. Assim, em maio último, a Câmara dos Representantes aprovou uma emenda à Lei de Autorização de Defesa de 2013, proibindo o uso de recursos financeiros para qualquer ação relativa ao tratado. Nesse sentido, os representantes contribuem fortemente para a oposição republicana.

Ao longo do tempo, fatores externos podem enfraquecer a resistência republicana. É o caso de componentes estruturais, como uma eventual crise de energia por choque de fornecimento. Outras questões, como a pirataria nos mares e a chance de exploração de riquezas minerais com o derretimento da camada de gelo no Ártico, são elementos com potencial para favorecer a ratificação. Por ora, o fato de os republicanos se posiciona-

rem contra muitos grupos de interesse econômico que financiam suas campanhas é um forte indicativo do componente ideológico que envolve a questão. No curto prazo, a Convenção continuará sendo objeto de divergências entre uma base que a vê como um instrumento positivo para o papel do país no mundo e uma oposição, majoritariamente republicana, que a considera um compromisso internacional desnecessário e contrário à soberania nacional.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES