

Governança dos Oceanos: Os Desafios do Século XXI

António Alexandre

Capitão-de-Mar-e-Guerra na situação de reserva. Doutorado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Possui o Curso de Estudos Avançados de Geopolítica da Universidade Autónoma de Lisboa, em parceria com o Instituto da Defesa Nacional. Investigador integrado no IPRI-NOVA e investigador associado no CIDILUM e no IDN. Auditor do Curso de Defesa Nacional.

Resumo

O atual modelo de governança dos oceanos permanece como um produto da construção da ordem internacional no pós-Segunda Guerra Mundial, estabelecida pelas Nações Unidas. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, é ainda hoje considerada a base jurídica internacional mais amplamente aceite para a governança dos diferentes espaços marítimos.

Tem-se assistido, sobretudo nos anos mais recentes, a uma procura crescente por recursos marinhos (vivos e não vivos), em vários espaços marítimos do globo, incluindo nas áreas não incluídas na jurisdição dos Estados.

Este artigo analisa o modelo de governança do alto mar, nas áreas marítimas fora da jurisdição nacional. As conclusões evidenciam que a crescente competição por recursos marinhos e a necessidade de estar alinhada com os compromissos de sustentabilidade ambiental impelem à reformulação do modelo de governança dos oceanos em vigor, de forma a ser capaz de responder aos novos desafios.

Palavras-chave: A Convenção; Nações Unidas; Direito do Mar; Alto Mar; Áreas Marítimas; Jurisdição Nacional; Recursos Marinhos.

Artigo recebido: 21.02.2025

Aprovado: 02.05.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.03>

Abstract

Ocean governance: the challenges of the 21st century.

The current model of ocean governance remains a product of the post-World War II international order established by the United Nations. The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea is still considered today to be the most widely accepted international legal basis for the governance of the different maritime spaces.

Over the last few years in particular, there has been a growing demand for marine resources (living and non-living) in different maritime spaces worldwide, including areas beyond the jurisdiction of states.

This article analyses the governance model for the high seas, in maritime areas beyond national jurisdiction. The conclusions show that growing competition for marine resources and the need to align with environmental sustainability commitments mean that the ruling ocean governance model needs to be reformulated to be able to respond to the new challenges.

Keywords: United Nations; Convention; Law of the Sea; High Seas; National Jurisdiction; Marine Resources.

Introdução

No seguimento dos trabalhos da Conferência de Haia para a Codificação do Direito Internacional, realizada em 1930, sob os auspícios da Sociedade das Nações, teve lugar em Genebra, em abril de 1958, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, da qual resultaram quatro convenções e um protocolo adicional: sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua; sobre o Alto Mar; sobre a Pesca e a Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar; sobre a Plataforma Continental; e o Protocolo sobre a Resolução Obrigatória de Litígios (UN, 2023a).

A Convenção sobre o Alto Mar entrou em vigor em setembro de 1962 e foi quase integralmente transportada para a terceira *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS)¹, adotada em Montego Bay, em 1982 (UN, 2023b). Esta convenção vigora desde 16 de novembro de 1994 e constitui o quadro jurídico global para a proteção e a gestão dos recursos dos oceanos partilhados mundialmente. Em 19 de junho de 2023, entrou em vigor o acordo celebrado no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar acerca da conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica marinha nas *Areas Beyond National Jurisdiction* (ABNJ)² (UN, 2023c).

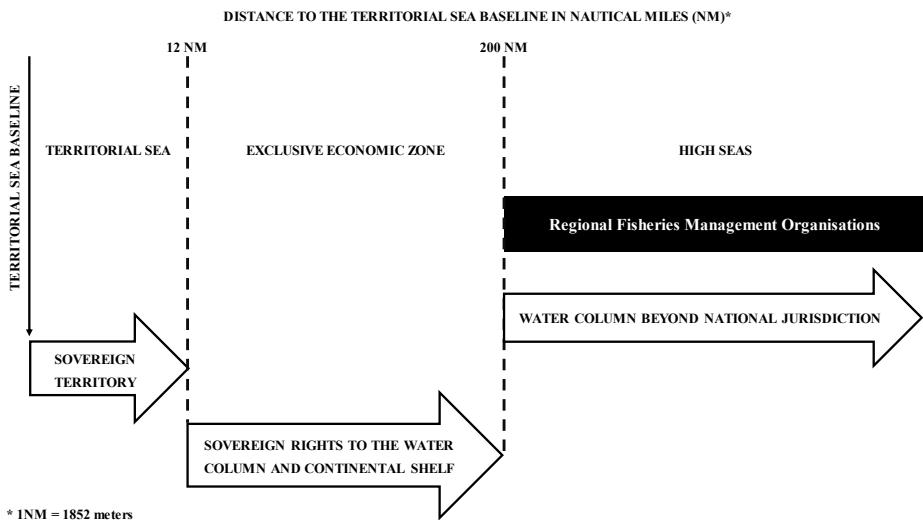
O crescente interesse nos oceanos, tanto por parte de Estados, como de organizações regionais, não governamentais e até do setor privado, está sobretudo relacionado com o reconhecimento do seu significativo potencial económico e com a saúde de muitos ecossistemas aí existentes. Para alguns teóricos, a governação que permitirá apoiar o desenvolvimento e a conservação dos oceanos será confrontada com desafios de diferente índole, variando entre a natureza biofísica, política e social desses imensos espaços marítimos (Campbell et al., 2016). Este artigo aborda os desafios que se colocam atualmente à governança dos oceanos no domínio político.

O objeto de estudo definido é a área (marítima) fora da jurisdição nacional (dos Estados). Nos termos da UNCLOS, o espaço marítimo foi dividido em diferentes zonas, cada uma com obrigações e direitos específicos (Mercator Ocean International, 2024), que a figura 1 apresenta:

1 Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, na tradução para português.

2 Áreas fora da jurisdição nacional, na tradução para português.

Figura 1
Representação de espaços marítimos e áreas de soberania/jurisdição



Fonte: Adaptado de UNCLOS (1982).

A figura 1 identifica dois espaços marítimos como *Areas Under National Sovereignty or Jurisdiction: Territorial Sea*,³ e *Exclusive Economic Zone* (EEZ).⁴ No espaço identificado como *High Seas*,⁵ existem as ABNJ que, por sua vez, incluem as *Regional Fisheries Management Organisations* (RFMO).⁶

Para melhor percepção da dimensão dos espaços marítimos em causa, a figura 2 representa as ABNJ, com a tonalidade mais escura, e as EEZ dos diferentes Estados, com uma tonalidade mais clara.

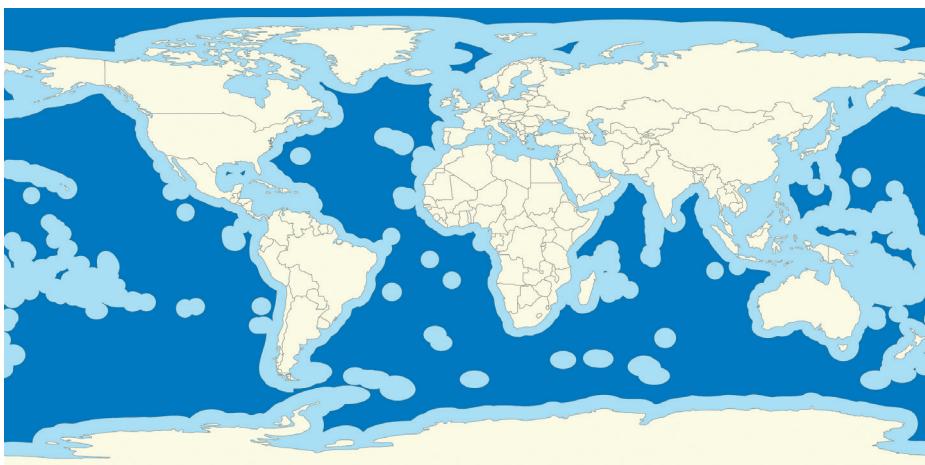
3 Mar territorial, em português.

4 Zona Económica Exclusiva, em português.

5 Alto mar, em português.

6 Organizações regionais de gestão de pesca, em português.

Figura 2
Zonas fora da jurisdição nacional versus zonas económicas exclusivas



Fonte: Wikimedia Commons (2023).

A importância destes espaços reside na capacidade de disponibilizarem recursos e serviços necessários à sobrevivência humana. De facto, muitos milhões de pessoas dependem dos oceanos para a obtenção de alimentos e de rendimentos. A pesca emprega (direta ou indiretamente) mais de 200 milhões de pessoas em todo o mundo. Os recursos genéticos marinhos fornecem produtos ao setor médico e farmacêutico; o fitoplâncton e o plâncton de algas produzem mais de metade do oxigénio que respiramos (IUCN, 2022). Os oceanos são também uma importante fonte de recursos energéticos. É provável que os recursos *offshore* de petróleo e gás continuem a ser componentes importantes do cabaz energético global no futuro próximo, em consonância com as trajetórias políticas atuais, apesar de a transição para tecnologias energéticas limpas ganhar ímpeto. Neste aspecto, em concreto, os oceanos também têm um papel importante a desempenhar, através do crescimento das energias renováveis *offshore*, especialmente a energia eólica (Schofield, 2023). Por fim, com mais de 80% do volume do comércio mundial de mercadorias a ser transportado por via marítima, o transporte marítimo continua a ser a espinha dorsal do comércio internacional e da globalização (European Commision, 2024), tendo o comércio marítimo mundial crescido 2,4% em 2023, recuperando de uma contração registada em 2022 (UNCTAD, 2024).

Todavia, se (e quando) as propostas apresentadas pelos diferentes Estados na *Commission on the Limits of the Continental Shelf* (CLCS)⁷ das Nações Unidas para a

7 Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas, em português.

extensão dos limites das suas plataformas continentais forem aprovadas e implementadas, o que permitirá estender esses limites até uma distância próxima das 350 milhas náuticas (cerca de 563,2 km) a contar das linhas de base que servem para a medição da largura do mar territorial (UN, 2024b), a jurisdição sobre o solo e o subsolo marinho dos Estados costeiros em causa será igualmente alargada até essa distância. Nessas circunstâncias, apenas o espaço marítimo designado por *Area*,⁸ depositário do que se convencionou chamar *common heritage of mankind*, isto é, património comum da humanidade, de que constam os recursos minerais existentes no solo e subsolo marinhos, gerido pela *International Seabed Authority*,⁹ e a coluna de água da *Extended Continental Shelf* (ECS)¹⁰ e os respetivos recursos haliêuticos, ficarão fora da jurisdição dos Estados.

Importa sublinhar, outrossim, que devido a fatores como o crescimento de potências em desenvolvimento, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e o aumento da pressão populacional, os recursos terrestres estão cada vez mais esgotados. Com efeito, surgiram ao longo do século passado avanços claros na competição por recursos marinhos, tanto por parte das potências marítimas tradicionais como dos Estados independentes emergentes (Chen e Liu, 2023, p. 3). Se o primeiro avanço significativo está relacionado com a proclamação 2667 do presidente Harry Truman, de 28 de setembro de 1945, na qual afirmou que a plataforma continental adjacente à costa dos EUA estava sob a jurisdição e controlo dos EUA (Truman, 1945), o mais recente (e relevante) diz respeito à aprovação, em 1982, da UNCLOS, que reafirmou os princípios tradicionais da soberania sobre o mar territorial e a liberdade do alto mar, regulou a conservação dos recursos existentes do alto mar, a proteção do meio ambiente marinho, a investigação científica nos oceanos e o solo e subsolo marinhos (Chen e Liu, 2023).

Em termos metodológicos, a presente investigação utiliza um raciocínio indutivo e uma estratégia de investigação qualitativa, seguindo um quadro de análise normativo, bem como partindo do mapeamento das normas internacionais que enquadram a ação dos Estados no acesso aos recursos dos oceanos, com o apoio de bibliografia secundária. O desenho de pesquisa adotado é o estudo de caso, uma vez que se pretende obter informação detalhada sobre o objeto de estudo definido – as ABNJ. O argumento central é que, num contexto de acentuada escassez de recursos em terra, se fará sentir uma forte competição pelo acesso aos recursos (vivos e não vivos) dos oceanos. Nestas circunstâncias, importa perceber se o modelo de governança dos oceanos atualmente existente permanece adequado. Foi, assim, definida a seguinte pergunta de partida: está o atual modelo de governança

8 Área em português. Será analisada no capítulo 3.

9 Será analisada no capítulo 3.

10 Plataforma continental estendida, em português.

dos oceanos ajustado aos novos desafios que existem no domínio marítimo, nas ABNJ, sobretudo os que decorrem do aumento da pressão sobre o acesso aos recursos marinhos?

Optou-se por delimitar o estudo nos tradicionais domínios de tempo, espaço e conteúdo, em linha com o veiculado por Lúcio Santos e Joaquim Lima (2019). Neste sentido, temporalmente, o estudo abrange o período desde a entrada em vigor da UNCLOS (1994) até à atualidade. Relativamente ao espaço, centra-se no designado oceano mundial.¹¹ Todavia, ao longo do estudo, sempre que for julgado oportuno, será dada particular ênfase ao oceano Atlântico, por ser o mais relevante para Portugal e para a UE, tanto em termos de esforço de pesca como por ser constituído por áreas geográficas onde os efeitos nefastos da pesca ilegal mais se fazem sentir. No que diz respeito ao conteúdo, e pese embora existam outros aspetos que devem merecer atenção em estudos supervenientes, por exemplo, a gestão de infraestruturas críticas assentes no leito marinho não só em espaços marítimos de soberania e jurisdição dos Estados, mas também em zonas ABNJ, e a temática dos cabos submarinos, o presente estudo cinge-se à gestão dos recursos haliêuticos e minerais nas referidas ABNJ.

Após uma introdução, o artigo é composto de três capítulos e respectivas conclusões. No primeiro capítulo, apresenta-se o enquadramento teórico e conceptual da investigação. O segundo capítulo foca-se na análise das disputas em curso pelo acesso aos recursos vivos disponibilizados pelos oceanos. Quanto ao terceiro capítulo, este centra-se no acesso aos recursos minerais existentes. As conclusões evidenciam que o modelo de governança dos oceanos deve ser ajustado, de modo a ser suficientemente abrangente para permitir conciliar exploração económica dos recursos marinhos (vivos e não vivos) com os compromissos de sustentabilidade ambiental.

1. Enquadramento Teórico e Conceptual

Neste capítulo reflete-se sobre os conceitos que enquadram a presente investigação, designadamente, a governança global e a sua aplicação concreta aos oceanos, que se convencionou chamar governança dos oceanos.

1.1 O conceito de governança global

Em termos gerais, o conceito de governança global teve origem em meados do século XIX, mas ganhou proeminência no século XX, primeiro, no rescaldo da Primeira

¹¹ Entendido como a massa de água contínua que cobre mais de 70% da superfície da Terra (Nunez, 2019).

Guerra Mundial e depois, de forma mais vincada, no pós-Segunda Guerra Mundial.^{12 13} Desde então, o número de atores (Estados, organizações não governamentais, empresas e até comunidades epistêmicas) envolvidos em relações de governação cresceu significativamente (Barnett et al., 2021). Na segunda metade do século XX, verificou-se um aumento dos Estados que lograram alcançar a independência face a potências colonizadoras e o número de organizações internacionais cresceu substancialmente.

Nos primeiros anos do presente século, consideraram Klaus Dingwerth e Philipp Pattberg (2006) que uma utilização mais cuidadosa do termo governança global seria necessária para ultrapassar a confusão então vigente, gerada por utilizações diversas do conceito, sendo que no debate académico contemporâneo sobre política mundial a “governança global” estava, segundo eles, “em todo o lado” (2006, p. 185). De qualquer modo, aqueles autores defenderam que o conceito de governança global podia ajudar a compreender o sentido das interações e transformações que amiúde se observavam na política mundial. Distinguiram, assim, duas utilizações gerais do conceito: “a governança global como um conjunto de fenómenos observáveis e a governança global como um programa político” (2006, p. 186). Observaram, outrossim, a existência de diferentes conceções sobre o sentido de governança global, decorrentes de desacordos sobre o significado quer de “global” quanto de “governança”. Assim, entendiam que, embora o atributo “global” pudesse, pelo menos, referir-se a duas esferas diferentes – a escala da atividade humana ao mais alto nível ou a soma de todas as escalas de atividade –, o termo “governança” tinha utilizações diferentes para a generalidade dos autores. Alguns cunharam-no para designar um modo específico de interação social cuja lógica diferia, por exemplo, da dos mercados e dos governos. Numa versão mais abrangente, porém, outros autores utilizaram o termo “governança” para se referirem a todas as formas coexistentes de regulação coletiva dos assuntos sociais, incluindo “a autorregulação da sociedade civil, a co-regulação de atores públicos e privados, e a regulação autoritária através dos governos” (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 188).

Frank Biermann e Philipp Pattberg (2008) abordaram, de igual modo, esta problemática, tendo referido que o conceito de governança tinha origem nos debates

12 Em resposta ao colapso da ordem internacional entre as duas Guerras Mundiais e à necessidade da sua reconstrução após a devastação causada pela Segunda Guerra Mundial, os Estados, com os EUA na liderança, decidiram criar um conjunto abrangente de organizações internacionais para fazer face a uma lista crescente de desafios globais (Barnett et al., 2021, p. 2).

13 Alguns autores, como Yitong Chen e Huirong Liu (2023, p. 1), referem que o conceito de governança global surgiu como teoria na década de 1980. Com o rápido desenvolvimento da globalização e o número crescente de problemas globais que a humanidade enfrentava, alguns académicos começaram a aplicar o quadro analítico da governança ao nível internacional, criando assim o conceito de “governança global”.

nacionais, onde era frequentemente utilizado para designar novas formas de regulação que diferiam da atividade hierárquica tradicional do Estado. A governança implicava geralmente um certo grau de autorregulação por parte dos atores sociais, uma cooperação público-privada na resolução de problemas sociais e a aplicação de novas formas de política a diversos níveis. Segundo aqueles autores, o conceito ganhou relevância na década de 1990, período em que era frequentemente usado com o qualificativo (ainda que, por vezes, contestado) “boa governança” (2008, p. 278). Já a noção mais recente de “governança global” baseava-se nos debates anteriores entre cientistas políticos que trabalhavam com questões internas e tentavam captar desenvolvimentos semelhantes a nível internacional. No entanto, entenderam aqueles autores que ainda não se tinha chegado a acordo sobre definições claras de governança global, já que “governança global [tinha] significados distintos para diferentes autores” (Biermann e Pattberg, 2008, p. 279). Era possível distinguir, ainda assim, três usos gerais do termo, igualmente relevantes para a noção mais restrita de governança ambiental global: em primeiro lugar, muitos autores utilizam o termo “governança global” de forma analítica, para dar sentido às transformações sociopolíticas atuais; um segundo entendimento parte da percepção da inadequação das respostas políticas à globalização (nesta perspetiva, a governança global é, antes de mais, um programa político para recuperar a capacidade de direção necessária para a resolução de problemas na era pós-moderna); em terceiro lugar, alguns autores adotaram a definição programática de governança global sem uma conotação afirmativa, descrevendo-a antes como a utilização crítica desse conceito.

Pode afirmar-se, por conseguinte, em sentido lato, que a expressão “governança global” está associada a processos de regulação, e remete para instituições que enquadram o comportamento de atores transnacionais, sejam Estados ou organizações internacionais.

1.2. Da governança ambiental global à governança dos oceanos

Nos primeiros anos do século XXI, Debra Davidson e Scott Frickel (2004) consideraram que, pese embora houvesse uma panóplia de interpretações associadas ao termo *environmental governance*, este podia resumir-se a tentativas dos órgãos de governança em atenuar os dilemas ambientais então reconhecidos. Assim, elencaram aquelas que para os referidos autores constituíram as seis principais perspetivas concetuais desenvolvidas nas últimas décadas do século passado: “o pluralismo, o domínio das agências, o marxismo ecológico, a modernização ecológica, a construção social e o ambiente global” (2004, p. 472). A perspetiva pluralista procura obter respostas para a seguinte questão: “Como podem as instituições governamentais

agregar os múltiplos interesses concorrentes no domínio do ambiente para produzir políticas eficazes?" (2004, p. 473). A segunda perspetiva centra-se nas "burocracias ambientais" e as suas ligações (nem sempre claras) com "os utilizadores dos recursos naturais" (2004, p. 473). A terceira perspetiva procura "explorar o papel dos Estados no bem-estar ambiental de uma forma mais abrangente". Surgiu, na década de 1980, com a agregação de relatos neomarxistas sobre a contribuição dos Estados, não para a gestão ambiental, mas antes para a sua degradação (2004, p. 475). Já os defensores da modernização ecológica têm realçado a forma como "os atores estatais e económicos das nações industrializadas têm manifestado cada vez mais vontade de apoiar a melhoria ecológica como uma resposta racional aos limites ambientais e materiais" (2004, p. 476). Os cientistas sociais do ambiente adotam uma "perspetiva construtivista" e centram a sua atenção nos processos de elaboração de reivindicações ambientais, por exemplo, como as compreensões sociais e políticas da natureza e dos problemas ambientais são elaboradas, contestadas e legitimadas (2004, p. 477). Os estudiosos do ambientalismo global focam-se no potencial dos problemas ambientais globais e, em particular, na internacionalização da política ambiental. As crises ambientais globais problematizam as fronteiras dos Estados e, por conseguinte, a capacidade de resposta política interna e criam uma "sociedade de risco" global (2004, p. 479).

Segundo Frank Biermann e Philipp Pattberg (2008), a governança ambiental global descreve uma política mundial que já não se limita aos Estados, mas "caracteriza-se por uma participação crescente de outros atores que até aos primeiros anos do presente século tinham estado em grande parte ativos, mas apenas a nível subnacional" (2008, p. 280). No mesmo sentido argumentaram Thomas Bernauer e Carola Betzold (2012), que referiram que o envolvimento crescente de atores não estatais na governança ambiental é geralmente bem acolhido por duas razões: por um lado, os representantes da sociedade civil fornecem amiúde informações valiosas aos governos, ajudando-os a alcançarem melhores acordos;¹⁴ por outro lado, devido à influência de tais atores, as negociações intergovernamentais são legitimadas e contribuem para atenuar algum potencial "défice democrático" na elaboração de políticas a nível mundial, elaboração essa que, de resto, decorre, por norma, longe das arenas políticas internas e das democracias nacionais. (Bernauer e Betzold, 2012, p. 63).

Historicamente, a governação dos oceanos centrou-se principalmente na gestão marinha individual, baseada em atividades, como a pesca ou a navegação marítima, por exemplo. Ao longo do século XXI, porém, a governança das atividades

14 Sendo que este apoio na disponibilização de informações a governos assume relevância superior tratando-se de "governos que enfrentam restrições orçamentais" (Bernauer e Betzold, 2012, p. 63).

marinhos evoluiu ao reconhecer que uma melhor gestão das zonas costeiras e dos oceanos, com o intuito de alcançar uma sustentabilidade duradoura, só podia ser alcançada através de abordagens mais abrangentes, que tivessem em conta a natureza dinâmica e as atividades dos sistemas marinhos (Bryndum-Buchholz et al., 2023, pp. 18-19). Neste sentido, a conservação eficaz da biodiversidade marinha, num clima em mudança, deve ser orientada por uma governança reformada e multinível, que reconheça a conectividade dos oceanos, de forma adaptativa, interativa e coordenada a diferentes níveis: nível local, nacional, regional e global,¹⁵ bem como uma governança sensível às dinâmicas ecológicas e climáticas (Bryndum-Buchholz et al., 2023, p. 19).

Neste contexto, diversos outros autores têm evidenciado uma visão comum de que os oceanos se tornaram o foco da atenção global, conduzindo a diversos apelos à “transformação da sua governança”, motivados por vários objetivos. As razões para o apelo a esta transformação residem, por exemplo, na necessidade de garantir os direitos das comunidades costeiras marginalizadas, de impulsionar o desenvolvimento económico dos oceanos e de inverter a tendência de perda global da biodiversidade (Blythe et al., 2021, p. 1). É importante notar que a noção de governança destaca uma multiplicidade de atores não estatais, como organizações não governamentais, empresas privadas, grupos da sociedade civil, etc., que têm interesses e estão envolvidos no processo (Blythe et al., 2021, p. 3).

Yitong Chen e Huirong Liu (2023, p. 3) consideraram, por sua vez, que a governança dos oceanos é a aplicação da governança global aos oceanos, que tem “características únicas que a distinguem de outras áreas da governança global”. Além disso, e ainda segundo aqueles autores, reflete os conflitos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, assim como a teoria tradicional da governança global e o pluralismo ideológico que caracteriza a governança dos oceanos.

Nestas circunstâncias, importa recuperar a ideia de que o quadro jurídico geral – situado no domínio global defendido por Bryndum-Buchholz, Lotze, Novaglio e Eddy (2023) – que rege as reivindicações relativas à jurisdição marítima é a UNCLOS, que logrou alcançar amplo reconhecimento internacional e a adesão por parte de 168 signatários (incluindo 167 Estados e a União Europeia), o que é particularmente surpreendente, uma vez que existem apenas 152 Estados costeiros. Importa ainda sublinhar que mesmo que os EUA não tenham ratificado a UNCLOS – pese embora tenham dado um contributo relevante para a elaboração das suas disposições –, consideram que reflete o direito internacional consuetudinário pelo

15 O nível global, que releva para a presente investigação, elencado Bryndum-Buchholz, Lotze, Novaglio e Eddy (2023, p. 19), compreende os *Sustainable Development Goals*, os *Global Targets* (designadamente, a biodiversidade e as áreas marinhas protegidas), a *Common Heritage (of Mankind)* e as ABNJ.

que prosseguem, em termos gerais, a sua política para os oceanos em conformidade com aquela convenção (Schofield, 2023, p. 22).

Pode, pois, afirmar-se, em síntese, que a governança global dos oceanos, conceito relevante para o objeto deste estudo em particular, refere-se às estruturas, processos, regras e normas que determinam a forma como são tomadas as decisões, como é partilhado o poder, exercida a responsabilidade e garantida a responsabilização na utilização e gestão dos recursos marinhos.

2. Os Recursos Vivos

Este capítulo aborda a problemática do acesso aos recursos haliêuticos, a *illegal, unreported and unregulated (IUU)*¹⁶ fishing em ABNJ e a criação de RFMO para combater aquele fenómeno.

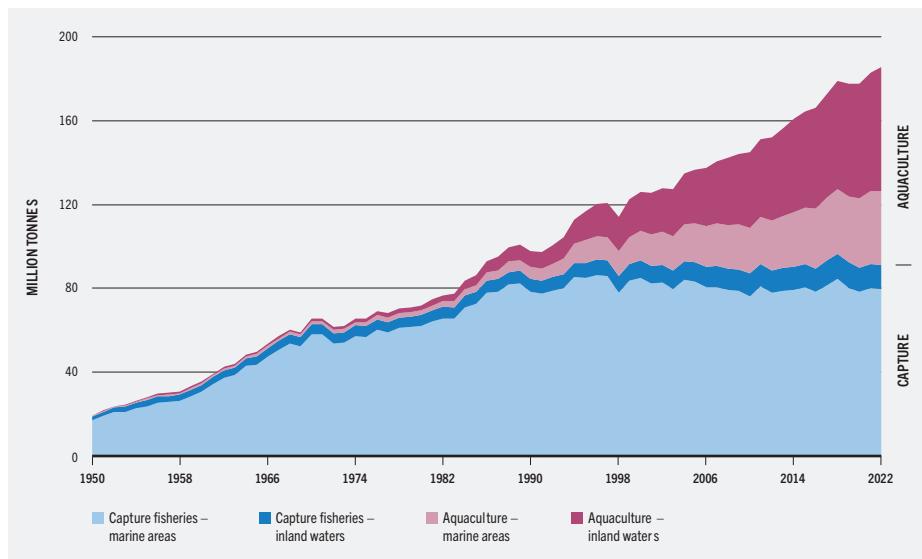
2.1. O acesso aos recursos haliêuticos

Existem mais de 30.000 espécies de peixes em todo o mundo, sendo que várias centenas são usualmente pescadas por terem valor comercial (World Ocean, 2013). Segundo a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO),¹⁷ essas unidades populacionais de peixe representam perto de um sexto do volume total de proteína animal consumida pelas populações e proporcionam meios de subsistência a cerca de 820 milhões de pessoas em todo o mundo (FAO, 2025). A figura 3 mostra o quadro de evolução da captura global de pescado e de produção de aquicultura, desde a segunda metade do século XX até ao ano 2022.

¹⁶ Illegal, não declarada e não reportada, em português. Este termo será analisado em detalhe no subcapítulo 2.2.

¹⁷ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, em português.

Figura 3
Captura global de pescado e produção de aquicultura

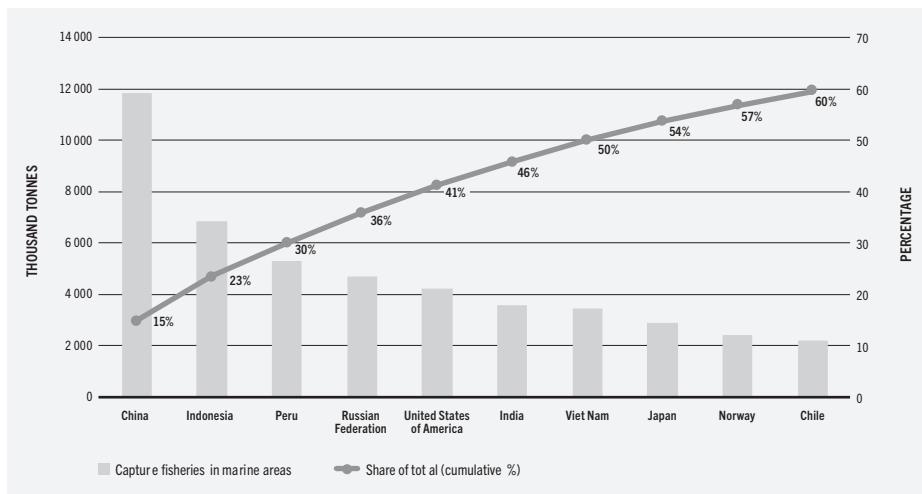


Fonte: FAO (2024, p.5)

É visível que a captura mundial de pescado tem permanecido praticamente estável nos últimos anos, o mesmo não acontecendo com a produção de aquicultura em águas interiores que tem crescido de forma evidente. Em 2022, em concreto, cerca de 60% do total das capturas de pescado foram realizadas pelos dez maiores produtores representados na figura 4. Muitos deles dispõem de *Distant-Water Fishing Fleets*¹⁸, o que lhes permite manter inúmeras embarcações de pesca industrial em águas situadas longe das suas fronteiras marítimas, durante prolongados períodos, com isso logrando alcançar capturas mais significativas.

18 Frotas de pesca longínqua, em português.

Figura 4
Maiores produtores de pescado em 2022



Fonte: FAO (2024, p. 30).

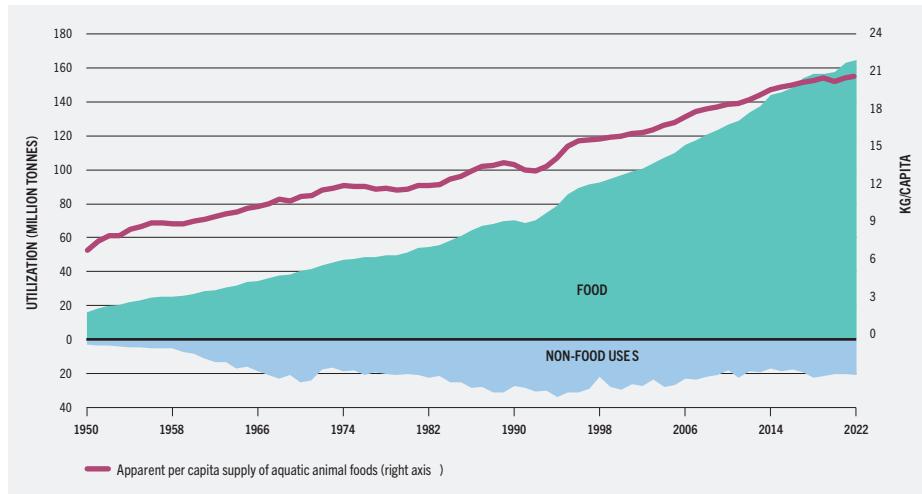
Se, por um lado, as DWF estão a conduzir a pesca industrial ou semi-industrial de muitos países – em particular da África Ocidental e Central – ao colapso, por outro lado, muitos pescadores das frotas artesanais dos Estados africanos entram amiúde em conflito com as embarcações das frotas estrangeiras, acusando-as de limitar o seu acesso aos recursos vivos. Ainda mais preocupante é o facto de as DWF de muitos Estados¹⁹ recorrerem cada vez mais a práticas de pesca ilegal, não comunicada e não regulada (IUU), bem como a outras práticas criminosas, como a sobrepesca, a corrupção de funcionários públicos, a fraude, a evasão fiscal ou o branqueamento de capitais (Ebo'o, 2022, p. 1).

Pese embora a produção mundial de pescado tenha permanecido estável nos anos mais recentes, a sustentabilidade dos recursos haliêuticos é, para a FAO, motivo de preocupação, sendo necessária, no seu entender, a tomada de ações urgentes para acelerar a conservação e a reconstituição das unidades populacionais de peixes (sobretudo das mais debilitadas). A figura 4 evidencia de forma clara a grande

¹⁹ Um relatório do *Stimson Center*, de 2019, refere que cinco países representavam 90% da pesca longínqua em termos globais: China, Taiwan, Japão, Coreia do Sul e Espanha. Só a China e Taiwan juntos representavam 60% da atividade de pesca longínqua. A maioria das DWF operavam no Pacífico e nas costas ocidental e oriental de África (Yozell e Shaver, 2019, p. 38).

utilização de tais recursos na alimentação das populações, uma vez que o seu consumo tem crescido significativamente.²⁰

Figura 5
Utilização da produção global de pescado e aquicultura



Fonte: FAO (2024, p. 6).

Nestas circunstâncias, a promoção do trabalho digno no setor das pescas e da aquicultura é uma estratégia importante que pode conduzir a uma gestão mais eficaz e responsável dos recursos haliêuticos, melhorando, simultaneamente, não só os meios de subsistência das populações que se dedicam à sua captura, mas também a segurança alimentar das comunidades que dependem da proteína que tais recursos disponibilizam (FAO, 2025).

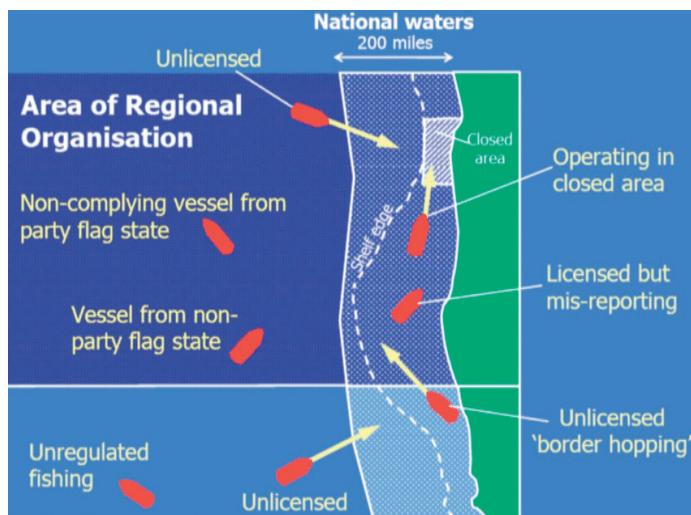
O relatório da FAO relativo a 2024 refere que a pesca em pequena escala é uma fonte vital de nutrição e meio de subsistência para milhões de pessoas,²¹ sendo necessário, por conseguinte, um maior reconhecimento e ação a nível global para apoiar e capacitar as comunidades que se dedicam a este tipo de pesca (FAO, 2024).

-
- 20 Segundo a FAO, o consumo *per capita* de pescado cresceu em média 1,4% por ano – passando de 9,1 kg, em 1961, para 20,6 kg em 2021. Os principais fatores subjacentes ao crescimento contínuo do consumo *per capita* são o aumento da oferta, os avanços na tecnologia de conservação e distribuição, as alterações nas preferências dos consumidores e o crescimento do rendimento disponível (FAO, 2024, p. 5).
- 21 Cerca de 500 milhões de pessoas dependem da pesca em pequena escala para a sua subsistência, incluindo 53 milhões de pessoas envolvidas na pesca de subsistência, dos quais 45% são mulheres (FAO, 2024).

2.2. A pesca ilegal, não declarada e não regulamentada

A pesca lícita está em risco devido, essencialmente, ao aumento significativo da procura global de peixe, não sendo esse aumento de procura acompanhado pelo aumento das reservas de recursos haliêuticos disponíveis. Outros fatores que concorrem para o risco a que a pesca lícita está sujeita são o declínio da saúde dos oceanos, para o que muito contribuem as alterações climáticas, sobretudo ao longo do presente século, e a continuação da pesca IUU, que depaupa ainda mais ainda os parcos recursos existentes. Centrando a análise neste último fator, que consideramos relevante para o presente estudo, face ao objeto de estudo definido, a pesca IUU apresenta três componentes distintas: a pesca ilegal;²² a pesca não declarada;²³ e a pesca não regulamentada.²⁴ A figura 6 ilustra alguns dos exemplos de atividades relacionadas com a pesca IUU.

Figura 6
Representação de diferentes atividades de pesca IUU



Fonte: AUIBAR, 2016, p. 8.

22 Em termos gerais, a pesca é considerada ilegal quando é conduzida em violação das leis nacionais ou das obrigações internacionais (AUIBAR, 2016, p. 7).

23 A pesca é não declarada quando as quantidades capturadas não são comunicadas ou são de forma premeditada comunicadas incorretamente às autoridades competentes (AUIBAR, 2016, p. 7).

24 A pesca é não regulamentada sempre que ocorrer em áreas de RFMO, de forma não coerente com as medidas implementadas por tais organizações, ou em zonas onde não existam medidas de gestão e de conservação dos recursos, e tais atividades sejam conduzidas de forma inconsistente com as responsabilidades dos Estados na conservação dos recursos vivos definidas na UNCLOS (AUIBAR, 2016, p. 7).

A figura 7 sublinha as diferenças entre os componentes da pesca IUU, associando-os ao local onde as atividades são praticadas e, portanto, implicitamente, à fonte da ação necessária – seja nacional, internacional ou em áreas onde existem RFMO.

Figura 7
Atividades de pesca IUU em diferentes espaços marítimos

AREA	EEZ	HIGH SEAS			
		with RFMOs			Without RFMOs
ACTORS	Foreigners	Party	Co-operating states	Non-party	Any
Illegal					
Unreported					
Unregulated					

Fonte: AUIBAR, 2016, p. 8.

Neste contexto, além dos limites das EEZ dos Estados costeiros, a pesca ilegal e não declarada existe sempre que se verificar um incumprimento das regras definidas pelos Estados partes de RFMO, sendo que é considerada não regulamentada em duas situações: i) se a captura ocorrer dentro daquelas áreas por embarcações de Estados não partes; ii) ou se a captura tiver lugar fora das referidas áreas. Para a presente investigação, porém, e atento o objeto de estudo definido, a análise irá centrar-se, por um lado, e em especial, na vertente da pesca não regulamentada, por ser aquela que ocorre nas ABNJ, e, por outro, no modelo de gestão dos recursos que se encontra implementado, importando, para tal, analisar as RFMO e aquilatar se estas continuam a ser instrumentos relevantes para os Estados partes e para as organizações regionais envolvidas.

Por fim, importa ainda sublinhar que a pesca IUU é relevante por ser uma das principais ameaças à segurança marítima dos espaços onde ocorre e por estar frequentemente associada ao crime organizado transnacional. De facto, tanto para as Nações Unidas (2008, p. 15), como para a UE (2014, p. 8), a pesca IUU é considerada uma ameaça muito significativa à segurança dos próprios Estados. Isso mesmo é sublinhado pelas Nações Unidas ao considerar que o esgotamento dos recursos naturais, designadamente os que são provenientes da pesca IUU, pode ameaçar os interesses dos Estados, sobretudo dos Estados costeiros (UNSG, 2008, p. 15). Também para a UE e respetivos Estados-membros, entre os seus interesses estratégicos, em matéria de segurança marítima, estão incluídos: a salvaguarda dos recursos energéticos marítimos; a exploração sustentável dos recursos marinhos nas diferentes zonas marítimas e no alto mar; e o controlo da pesca IUU (Council of the European

Uimon, 2014, pp. 6-7). Finalmente, o relatório anual do *Atlantic Centre*, de 2024, refere que, na região norte do Golfo da Guiné, embarcações empenhadas em atividades relacionadas com a pesca IUU envolvem-se amiúde em ações relacionadas como o crime organizado transnacional, designadamente, a pirataria, o tráfico de pessoas, de armas e de drogas. Esta ligação põe em causa a segurança nacional dos Estados das regiões mais afetadas (Machrouh e Jaldi, 2024, p. 53).

2.3. O papel das organizações regionais de gestão da pesca

A UNCLOS divide os espaços marítimos em duas áreas essenciais: as águas de jurisdição dos Estados costeiros; e as águas além dessa jurisdição nacional. A pesca na primeira dessas duas áreas (em águas nacionais, portanto) é abrangida pela legislação dos Estados costeiros, que são, igualmente, responsáveis pelo controlo e aplicação da lei.²⁵ Na segunda daquelas áreas, a convenção não reconhece a jurisdição dos Estados costeiros no que respeita à exploração, conservação e gestão dos recursos haliêuticos. A convenção refere apenas, no artº 116, que “Todos os Estados têm direito a que os seus nacionais se dediquem à pesca no alto mar” (UNCLOS, 1982).

O artº 118 da UNCLOS refere expressamente que “os Estados devem cooperar entre si na conservação e gestão dos recursos vivos nas zonas do alto mar” e, quando apropriado, devem fazê-lo “para estabelecer organizações sub-regionais ou regionais de pesca” (UNCLOS, 1982). Em consequência daquela disposição, a pesca no alto mar tem vindo a ser cada vez mais regulada por RFMO,²⁶ cujas decisões são vinculativas para todos os Estados partes. Embora tenham sido estabelecidos regulamentos internacionais e quadros regionais de aplicação da lei, não existem entidades internacionais, nem mesmo regionais, responsáveis pela aplicação dos regulamentos. A responsabilidade pela garantia do cumprimento da legislação cabe a cada Estado. E o facto é que, embora alguns países tenham adotado medidas para combater a pesca IUU, a vontade política e as capacidades de muitos Estados, sobretudo dos menos desenvolvidos, deixam um espaço considerável para a pesca IUU florescer, o que coloca objetivamente em causa a sustentabilidade de inúmeras espécies (Kaysser e Adal, 2020, p. 4).

As RFMO permitem a adesão tanto de Estados costeiros de uma determinada região, como de países que, pertencendo a outras regiões, usualmente têm embarcações

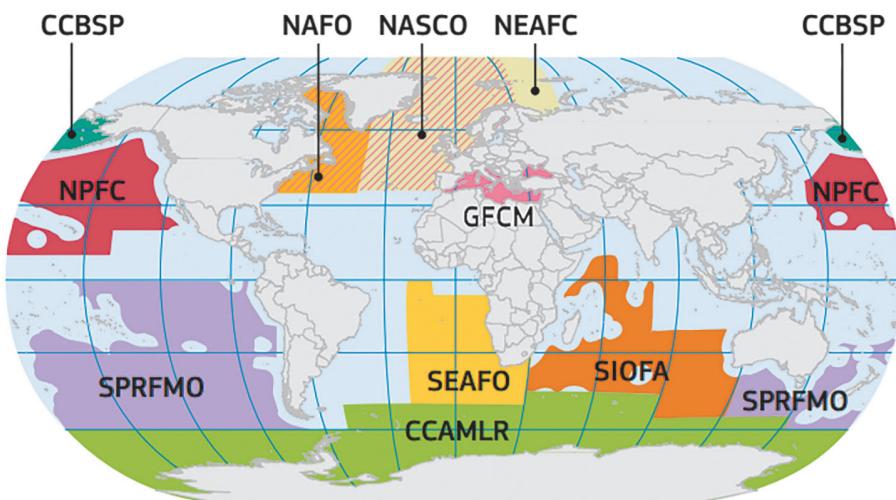
25 Esta matéria não será analisada neste artigo por não fazer parte do objeto de estudo.

26 Em termos gerais, as RFMO certificam-se de que as atividades de pesca não causam um impacto negativo significativo na biodiversidade e nos ecossistemas marinhos (European Commission, 2024).

nessa região, quer porque aí desenvolvem atividades de pesca, quer porque têm outros interesses relacionados com a pesca. As RFMO é atribuído o poder de adotar regras para gerir a pesca. Utilizam instrumentos de gestão como limites de captura (quotas), medidas técnicas, restrições espaciais e/ou temporais e atividades de acompanhamento, controlo e vigilância para garantir o cumprimento das regras. As RFMO tomam decisões com base em pareceres fornecidos por organismos científicos reconhecidos e examinam regularmente o cumprimento das regras pelos seus membros (European Commision, 2024). Há opções distintas relativamente à divisão das RFMO. A UE, por exemplo, divide-as em dois grandes conjuntos: as que se centram na gestão de unidades populacionais de peixes altamente migratórias, por exemplo, o atum e espécies derivadas; e as que estão focadas em diferentes recursos haliêuticos, sobretudo de espécies pelágicas ou demersais, em zonas geográficas específicas (European Commision, 2024).

Ainda a título de exemplo, a UE desempenha um papel ativo em cinco RFMO relativas à captura de atum e em 13 RFMO, que regulam a captura de outras espécies, bem como em diversos organismos regionais de pesca, com um papel consultivo. Deste modo, a UE é, em termos globais, o ator mais proeminente quer em termos de RFMO, quer de demais organismos de pesca a nível mundial (European Union, 2022). A figura 1 mostra as RFMO nas quais a UE está presente, apenas para as unidades populacionais de peixes de espécies pelágicas ou demersais.

Figura 8
RFMO para espécies pelágicas ou demersais das quais a UE faz parte



Fonte: European Union (2022).

A análise da figura 8 evidencia um facto relevante relacionado com a ausência de qualquer RFMO no Atlântico Sudoeste, que incorpora, porém, algumas das regiões onde existe mais pesca IUU em todo o Atlântico Sul (a costa da Argentina).²⁷

3. Os Recursos Minerais

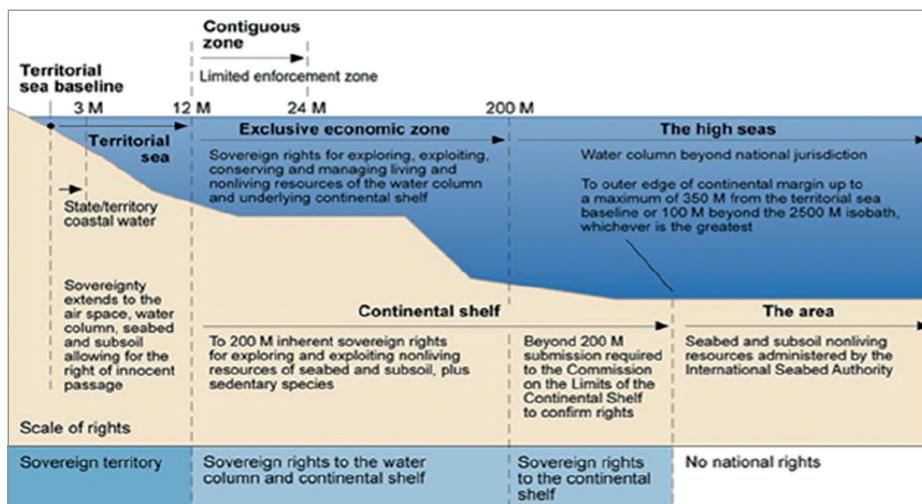
Este capítulo analisa a problemática relativa ao acesso aos recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos *in situ*, no espaço marítimo designado por Área quer estejam no leito do mar, quer no seu subsolo.

3.1. A Área

Importa começar por caracterizar a Área. De acordo com o art. 1.^º (1) da UNCLOS, Área significa o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional. A definição dos limites geográficos exatos da Área depende do estabelecimento, pelos Estados, dos limites exteriores da sua jurisdição nacional, incluindo a delimitação da plataforma continental, que se estende para além das 200 milhas náuticas (International Seabed Authority, 2024, p. 5). A figura 9 mostra uma representação dos diferentes espaços marítimos, entre os quais está incluída a Área.

²⁷ De acordo com Rafael Barreto (2024, p. 28), “a Argentina é o Estado mais afetado pela pesca IUU na região [do Atlântico Sudoeste]. É possivelmente um dos maiores focos de pesca oceânica predatória do mundo”.

Figura 9
Principais espaços marítimos e zonas de soberania/jurisdição



Fonte: IUCN (2022).

Em linha com o estipulado no art. 84.^o (2) da UNCLOS, os Estados costeiros devem fornecer cartas ou listas de coordenadas geográficas dos pontos que indicam os limites exteriores da jurisdição nacional e, no caso dos que indicam os limites exteriores da plataforma continental, depositar uma cópia dessas cartas ou listas junto do Secretário-Geral da *International Seabed Authority* (ISA).^{28 29} Pese embora até ao final de 2024 apenas 16 Estados-membros da ISA tenham depositado tais mapas e listas (International Seabed Authority, 2024, p. 5), trata-se, em qualquer caso, de um espaço imenso que abrange presentemente cerca de 54% da área total dos oceanos do mundo³⁰ e cujos recursos são património comum da humanidade (art.^o 136.^o da UNCLOS). Relativamente ao regime jurídico tanto da Área quanto dos seus recursos, nenhum Estado pode reivindicar (ou exercer) soberania (ou direitos de soberania) sobre qualquer parte daquele espaço ou dos seus recursos, uma vez que todos os direitos pertencem à humanidade, em cujo nome atuará a ISA.

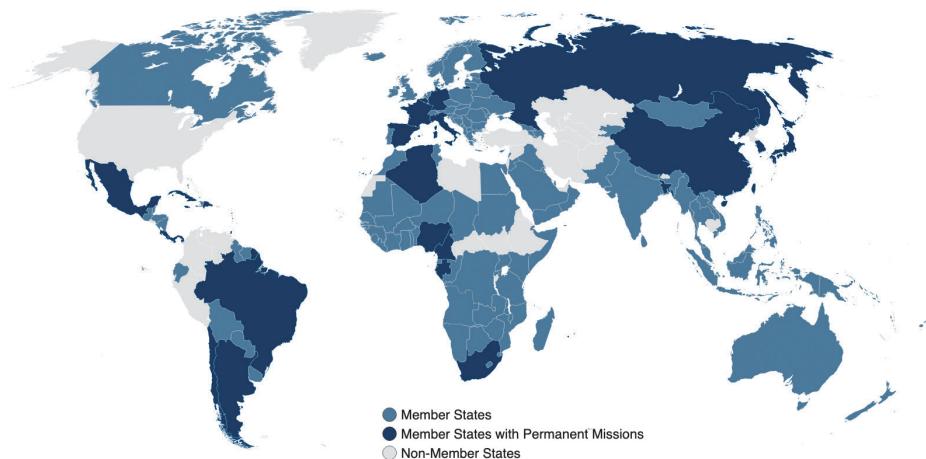
28 Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, em português.

29 Foi estabelecida em 1994 como entidade reguladora para o desenvolvimento dos fundos marinhos, responsável tanto pela distribuição dos benefícios como pela proteção ambiental. Tornou-se integralmente operacional como organização internacional autónoma em junho de 1996, quando tomou posse das instalações em Kingston, Jamaica, onde funciona desde então (International Seabed Authority, 2025).

30 Importando recordar que cerca de 71% da superfície da Terra é coberta pelos oceanos (Copernicus Marine Service, 2021).

Em linha com o veiculado no art.º 156.º (2), todos os Estados partes da UNCLOS são, *ipso facto*, membros da ISA (UNCLOS, 1982). A figura 10 mostra os diferentes Estados-membros da ISA³¹.

Figura 10
Estados-membros da ISA



Fonte: International Seabed Authority (2025).

Centrando a análise na ISA, esta trata-se de uma organização internacional autónoma, criada ao abrigo da UNCLOS e do acordo de 1994 relativo à aplicação da parte XI daquela convenção^{32 33}. A ISA é a estrutura através da qual os Estados-membros organizam e controlam todas as atividades relacionadas com os recursos minerais da Área, para benefício da humanidade no seu todo. As suas responsabilidades e competências incluem: i) regular a condução de todas as atividades de prospeção e exploração de minerais de profundidade, incluindo a adoção das medidas necessárias para assegurar uma proteção eficaz do ambiente marinho contra efeitos nocivos que possam resultar de tais atividades; ii) assegurar a partilha equitativa dos benefícios financeiros (e de outra índole) que possam vir a existir; iii) promover e incentivar a investigação científica marinha sobre a Área e os seus recursos; iv) coordenar e divulgar os resultados da investigação e análises, quando disponíveis; organizar a transferência de tecnologia; v) reforçar a capacidade dos Estados

31 Cento e sessenta e oito Estados e a UE, no total (International Seabed Authority, 2024, p. 10).

32 *Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982* (UN, 2024a).

33 São 151 Estados e a UE os signatários deste acordo (International Seabed Authority, 2024, p. 10).

em desenvolvimento e dos Estados tecnologicamente menos avançados; vi) distribuir aos Estados partes os pagamentos ou contribuições em espécie, resultantes da exploração dos recursos não vivos da plataforma continental, para além das 200 milhas náuticas (International Seabed Authority, 2024).

A intervenção da ISA tem ainda o propósito de assegurar a proteção eficaz do ambiente contra os efeitos nocivos que possam surgir das atividades relacionadas com os fundos marinhos profundos (International Seabed Authority, 2025).

3.2. O potencial económico dos recursos minerais da Área

Para fazer face à atual emergência climática e atingir emissões líquidas nulas, nos próximos 30 anos, é necessário um esforço coordenado de todos os países para mudar dos combustíveis fósseis para sistemas de energia renovável, como a solar e a eólica, entre outras. Além disso, em substituição dos combustíveis fósseis, os veículos vão ser cada vez mais movidos a eletricidade, e têm de ser desenvolvidas as tecnologias necessárias para remover o excesso de CO₂ da atmosfera. Tudo isto requer metais, entre os quais cobalto, níquel, lítio, germânio, telúrio, platina, paládio e elementos de terras raras, como matérias-primas para o fabrico de sistemas de produção de energia, sistemas de armazenamento de energia e vários outros dispositivos de alta tecnologia. Durante séculos, os metais antes referidos foram extraídos de depósitos situados em terra, mas, nos anos mais recentes, tem-se verificado um grau de produção mais baixo e mais oneroso. Além disso, devido à diminuição desses minerais na crosta terrestre, é necessário aumentar a produção nos processos metalúrgicos de extração, o que aumenta a quantidade de resíduos gerados, sendo esta igualmente uma solução indesejável (Vysetti, 2023).

O incremento do interesse pelos minerais do mar profundo^{34 35} está, por conseguinte, ligado a uma procura crescente de metais para sustentar o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia, incluindo os que são necessários para um futuro com baixas emissões de carbono, o que fez disparar as licenças de exploração em

34 O mar profundo começa a cerca de 200 m de profundidade, na transição para o talude continental, onde se observa uma clara mudança da fauna de águas pouco profundas para águas profundas (Ramirez-Llodra et al., 2011).

35 Entre os quais sulfuretos maciços, polimetálicos, no fundo do mar, em torno de fontes hidrotermais, crostas ricas em cobalto, nos flancos dos montes submarinos, e campos de nódulos de manganês, polimetálicos, nas planícies abissais, constituídos principalmente por manganês e ferro, embora quantidades significativas de outros metais sejam também encontradas nestas estruturas. Outros recursos da plataforma continental com interesse comercial incluem diamantes, areias ferrosas, ricas em titanomagnetite para a produção de aço, e fosforitos (Miller et al. 2018, pp. 1-2).

zonas ABNJ³⁶ (Jouffray et al., 2020, p. 45). Nestas circunstâncias, torna-se necessário explorar fontes alternativas para a exploração de metais críticos, como é, por exemplo, a extração em águas profundas. O facto é que, no fundo do mar e no subsolo, existem reservas minerais significativas, como cobalto, cobre, ouro, ferro, manganez, níquel, elementos de terras raras, prata e zinco. Embora atores como os Estados e o setor privado tenham reconhecido o potencial económico dos recursos minerais do fundo do mar desde, pelo menos, a década de 1960, os substanciais desafios tecnológicos e a incerteza política/regulamentar, em especial nas ABNJ, tornaram a extração industrial insustentável nas décadas que se seguiram. Nos anos mais recentes, porém, os desenvolvimentos tecnológicos ocorridos aumentaram a acessibilidade aos recursos minerais e novas regras para controlar o acesso, minimizar os impactos ambientais e distribuir os benefícios da exploração dos minerais dos fundos marinhos têm sido negociadas. Nas ABNJ, a prospeção e a exploração devem respeitar as diretrizes da ISA. No entanto, as decisões sobre futuras atividades mineiras podem considerar interesses privados em relação a uma posição tradicional que tem olhado para estes recursos como “património comum da humanidade” (Campbell et al. 2016, p. 527). Com efeito, constata-se que as ideias sociais e políticas sobre os recursos oceânicos e os processos de governança também se alteraram ao longo das décadas mais recentes.

3.3. A pressão pelo acesso aos recursos minerais da Área

De acordo com Ramirez-Llodra et al. (2011), a exploração do mar profundo teve início há pouco mais de 150 anos, inicialmente promovida pelos debates do século XIX sobre a existência de vida a profundidades inferiores a 300 metros. Verificou-se uma evolução franca no conhecimento do mar profundo na segunda metade do século XX, em particular nas décadas de 1970 e 1980. No final desse século, o mar profundo passou a ser reconhecido como o maior ambiente da Terra, contendo numerosos habitats, com características abióticas e biológicas únicas e suportando uma biodiversidade particularmente elevada. Todavia, o mar profundo permaneceu francamente afastado do debate público, sendo que as primeiras explorações e atividades antropogénicas não tiveram um impacto social significativo. Naquele período, o mar profundo era visto, sobretudo, como um prestador de serviços. Por um lado, era um espaço amiúde utilizado para o despejo de resíduos, em particular quando as alternativas terrestres eram politicamente pouco atrativas e eticamente

36 De acordo com Miller et al. (2018, p. 1), desde a sua criação, até 2018, a ISA emitiu 27 contratos de exploração mineral, abrangendo uma área combinada de mais de mais de 1,4 milhões de km², continuando esta organização a desenvolver regras para a exploração mineira comercial.

questionáveis. Numa outra perspetiva, era percecionado como uma potencial fonte de riqueza mineral e biológica, mas sobre a qual não havia jurisdição nacional. Porém, ao longo das últimas décadas a diminuição substancial dos recursos em terra tem sido acompanhada, em simultâneo, por um rápido desenvolvimento tecnológico, que levou a um aumento do interesse pela exploração e pelo aproveitamento dos recursos existente nas águas profundas (Ramirez-Llodra et al. 2011, p.2). A reivindicação do oceano não é, pois, nova para a humanidade, mas a atual corrida aos seus recursos desenrola-se com uma diversidade e intensidade sem precedentes. Jouffray et al. (2020, p. 46) descrevem este fenómeno como *blue acceleration*, uma nova fase na relação da humanidade com a biosfera, na qual o oceano não só é crucial para sustentar as trajetórias de desenvolvimento global, mas também está a ser, ele mesmo, francamente alterado nesse processo.

O domínio marítimo tem assistido a transformações geopolíticas ao longo das últimas décadas. Uma das mais significativas ocorre nas profundezas do oceano, desde que a UNCLOS permitiu (art. 76.^º) que os Estados reivindiquem uma plataforma continental alargada para efeitos de exploração dos recursos do fundo do mar, além de 200 milhas náuticas. Desde a primeira reivindicação feita pela Rússia, em 2001, relativamente à região do Ártico, foram enviadas, ao longo das primeiras décadas deste século, à UNCLCS, submissões ou informação preliminar de 83 países, abrangendo, no seu conjunto, mais de 37 milhões de km² do fundo do mar. Este recente aumento do número de pedidos deu origem a várias reivindicações sobrepostas, acrescentando uma dimensão adicional às disputas marítimas e antecipando a necessidade de futuras negociações sobre acordos de delimitação de fronteiras. De modo geral, a expansão dos direitos de soberania nacional sobre o espaço marítimo levanta questões de equidade e partilha de benefícios, uma vez que apenas um número limitado de Estados tem acesso a uma plataforma continental alargada, e todas as reivindicações são feitas à custa das áreas do leito marinho e do subsolo localizadas fora da jurisdição nacional. A extensão da plataforma continental está não só a transformar a paisagem geopolítica, mas também a diminuir substancialmente a área onde existem recursos considerados património comum da humanidade (Jouffray et al., 2020, p. 46).

Nestas circunstâncias, a grande questão que se coloca no futuro próximo a todos os Estados, quer estes sejam membros da ISA, quer apenas signatários do acordo relativo à implementação da parte XI da UNCLOS, é de que modo a pressão pelo acesso aos recursos do leito do mar e subsolo, a qual forçosamente irá ocorrer nas regiões de grande profundidade atualmente geridas pela ISA, irá influenciar o comportamento desses Estados, sobretudo face à diminuição de tais recursos em terra.

Conclusões

Em termos gerais, a governança global está associada a processos de regulação e remete para instituições que enquadram o comportamento de atores transnacionais, sejam Estados ou organizações internacionais. A sua aplicação aos oceanos refere-se, em concreto, a estruturas, processos, regras e normas que determinam como são tomadas as decisões, como é partilhado o poder e é garantida a responsabilização na utilização e gestão dos recursos marinhos. A UNCLOS – adotada em 1982 e a vigorar desde 1994 – permanece como o edifício jurídico internacional mais amplamente aceite para a governança dos oceanos.

Neste artigo, defendeu-se o argumento de que, num contexto de acentuada escassez de recursos haliêuticos (no mar) e minerais (em terra), se fará sentir uma forte competição pelo acesso aos recursos dos oceanos (vivos e não vivos). Nestas circunstâncias, importaria aquilar se o modelo de governança dos oceanos atualmente existente permanece adequado face ao quadro apresentado. Foi, assim, definida a seguinte pergunta de partida: está o atual modelo de governança dos oceanos ajustado aos novos desafios que existem no domínio marítimo, nas ABNJ, que decorrem do aumento da pressão sobre o acesso aos recursos marinhos?

A análise efetuada permitiu concluir que as RFMO permanecem como organizações internacionais de relevo na gestão dos recursos haliêuticos em ABNJ. No entanto, em particular no oceano Atlântico, urge edificar RFMO em espaços onde estes não existem, como é o caso da costa da América do Sul. Por um lado, é necessário, ainda, que as resoluções daquelas organizações sejam respeitadas, tanto por Estados partes como por Estados que, não sendo partes, aí detêm interesses de pesca. Por outro lado, o crescente consumo de peixe não tem sido acompanhado pela subsequente reposição de reservas de várias espécies, o que pode suscitar, a prazo, insuficiências graves na cadeia alimentar das comunidades mais dependentes da proteína que o peixe disponibiliza, se não forem implementadas medidas concretas que travem a sobrepesca e permitam estabilizar as reservas existentes. Importa, de igual modo, envidar esforços comuns de todos os Estados para combater a pesca IUU, em particular a pesca não regulamentada. Relativamente a este aspeto, a UNCLOS poderá, em revisão futura, ser bem mais ambiciosa, sobretudo no que diz respeito aos deveres dos Estados em ABNJ.

Neste estudo, foi igualmente possível concluir que a corrida pelo acesso aos recursos minerais dos oceanos já foi iniciada, tal o número de licenças de exploração disponibilizadas pela ISA nos anos mais recentes. A opção por energias energéticas limpas, por um lado, e a escassez cada vez mais evidente de alguns metais nobres nos depósitos em terra, faz prever que aquela postura por parte de alguns Estados – sobretudo os mais avançados tecnologicamente – seja cada vez mais vincada. A pressão que tais Estados irão fazer, primeiro por via da extensão das suas plataformas

continentais – ganhando, na prática, soberania acrescida sobre os recursos do leito do mar e subsolo marinho até próximo das 350 milhas náuticas – e, depois, através da obtenção de mais licenças de exploração, será feita em claro prejuízo dos Estados menos avançados tecnologicamente e, no limite, de própria humanidade, uma vez que os *common heritage of mankind* serão substancialmente reduzidos. Também aqui há espaço para alterações futuras da UNCLOS, sobretudo o nível da ação da ISA, desde logo porque o processo de emissão de licenças de exploração do solo e subsolo marinhos precisa de ser bem mais criterioso.

Conclui-se, pois, que neste estudo se provou o argumento aduzido, nomeadamente, que é expectável, no futuro próximo, uma forte competição pelo acesso aos recursos marinhos; por outro lado, considera-se que a pergunta de partida foi respondida, defendendo-se que o modelo de governança dos oceanos em vigor necessita de ajustamentos substantivos para lidar com os novos desafios no domínio marítimo.

Bibliografia

- Auibar, 2016. *Economic, Social and Environmental impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Africa*, Nairobi: African Union – Interafrican Bureau for Animal Resources.
- Barnett, M. N., Pevehouse, J. C. e Raustiala, K., 2021. *Global Governance in a World of Change*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Barreto, R. Z., 2024. Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Southwest Atlantic – State Approaches and the International Law Toolbox. Em: *Atlantic Centre Report n.4 - Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Atlantic*. Lisbon: Atlantic Centre, pp. 23-47.
- Bernauer, T. e Betzold, C., 2012. Civil Society in Global Environmental Governance. *Journal of Environment & Development* 21(1), pp. 62-66.
- Biermann, F. e Pattberg, P., 2008. Global Environmental Governance: Taking Stock, Moving Forward. *Annual Review of Environment and Resources* nº 33, p. 277-294.
- Blythe, J. L. et al., 2021. The Politics of Ocean Governance Transformations. *Frontiers in Marine Science* | Volume 8 | Article 634718, pp. 1-12.
- Bryndum-Buchholz, A., Lotze, H. K., Novaglio, C. e Eddy, T., 2023. Ocean Biomass and Climate Change. *ResearchGate*, pp. 1-23.
- Campbell, L. M. et al., 2016. Global Oceans Governance: New and Emerging Issues. *The Annual Review of Environment and Resources* N° 41, pp. 517-543.
- Chen, Y. e Liu, H., 2023. Critical Perspectives on the New Situation of Global Ocean Governance. *Sustainability* 2023, 15, 10921, pp. 2-17.

- Copernicus Marine Service, 2021. *Ocean Governance*. [Online] Available at: <https://marine.copernicus.eu/explainers/why-ocean-important/ocean-governance>. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- Council of the European Union, 2014. *European Union Maritime Security Strategy*. [Online] Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011205%202014%20INIT/EN/pdf>. [Acedido em 15 janeiro 2025].
- Davidson, D. J. e Frickel, S., 2004. Understanding Environmental Governance: A Critical Review. *Organization & Environment*, December 2004, Vol. 17, No. 4, pp. 471-492.
- Dingwerth, K. e Pattberg, P., 2006. Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance* 12, pp. 185-203.
- Ebo'o, A., 2022. China's Domination of Distant-Water Fishing. The Impact on West and Central Africa. *Hoover Institution, Stanford University*, pp. 1-13.
- European Commision, 2024. *Regional fisheries management organisations (RFMOs)*, Brussel: s.n.
- European Union, 2022. *Regional fisheries management organisations of which the EU is a member*. [Online] Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/097a051a-bad3-11ec-b6f4-01aa75ed71a1>. [Acedido em 15 novembro 2024].
- FAO, 2024. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2024 – Blue Transformation in action*. [Online] Available at: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f985caed-cc7a-457e-8107-7ce16c6ef209/content>. [Acedido em 12 janeiro 2025].
- FAO, 2025. *Fisheries and aquaculture*. [Online] Available at: <https://www.fao.org/rural-employment/agricultural-sub-sectors/fisheries-and-aquaculture/en/>. [Acedido em 12 janeiro 2025].
- International Seabed Authority, 2024. *Secretary-General Annual Report 2024. Leading Precautionary and Responsible Governance of the Ocean Global Commons based on Science, Solidarity and Transparency*. [Online] Available at: <https://www.isa.org.jm/secretary-general-annual-report-2024/>. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- International Seabed Authority, 2025. *About ISA*. [Online] Available at: <https://www.isa.org.jm/about-isa/>. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- IUCN, 2022. *Governing Areas Beyond National Jurisdiction*. Gland: s.n.
- Jouffray, J.-B. et al., 2020. The Blue Acceleration: The Trajectory of Human Expansion into the Ocean.. *Perspective, Volume 2, Issue 1*, pp. 43-54.
- Kaysser, N. e Adal, L., 2020. *Saving Africa's seas. The IUU Fishing Index*. [Online] Available at: <https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2020-04-06-saving-our-seas-policy-brief.pdf>. [Acedido em 14 janeiro 2025].
- Machrouh, J. e Jaldi, A. S., 2024. Illegal Fishing in the Northern Gulf of Guinea: A Case Study of Senegal and Liberia. Em: *Atlantic Centre Report n.4 – Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Atlantic*. Lisbon: Atlantic Centre, pp. 48-70.

- Mercator Ocean International, 2024. *Maritime Space*. [Online] Available at: <https://marine.copernicus.eu/explainers/why-ocean-important/maritime-space>. [Acedido em 12 novembro 2024].
- Miller, K. A., Young , K. F., Johnston, P. e Santillo, D., 2018. An Overview of Seabed Mining Including the Current State of Development, Environmental Impacts, and Knowledge Gaps. *Frontiers in Marine Science* 4:418, pp. 1-24.
- Nunez, C., 2019. *Our oceans are under attack by climate change, overfishing*. [Online] Available at: <https://www.nationalgeographic.com/environment/article/ocean>. [Acedido em 25 novembro 2024].
- Ramirez-Llodra, E. et al., 2011. Man and the Last Great Wilderness: Human Impact on the Deep Sea. *PLoS ONE* 6(8): e22588, pp. 1-31.
- Santos, L. B. e Lima, J. V., 2019. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Schofield, C., 2023. Geographical Dimensions to Global Oceans Governance. *Geographical Review* 113(1), pp. 20-47.
- Truman, H. S., 1945. *Proclamation 2667: Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf*. [Online] Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/150/proclamation-2667-policy-united-states-respect-natural-resources-subsoil>. [Acedido em 26 novembro 2024].
- UN, 2023a. *1958 Geneva Conventions on The Law of The Sea*. [Online] Available at: <https://legal.un.org/avl/ha/gclos/gclos.html>. [Acedido em 13 abril 2020].
- UN, 2023b. *1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online] Available at: <https://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>. [Acedido em 13 abril 2020].
- UN, 2023c. *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*. [Online] Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/177/28/pdf/n2317728.pdf>. [Acedido em 29 novembro 2024].
- UN, 2024a. *Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*. [Online] Available at: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_part_xi.htm. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- UN, 2024b. *Commission on the Limits of the Continental Shelf*. [Online] Available at: https://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm. [Acedido em 15 novembro 2024].
- UNCLOS, 1982. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online] Available at: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. [Acedido em 29 November 2023].

- UNCTAD, 2024. *Review of Maritime Transport 2024*. [Online] Available at: <https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2024>.
- UNSG, 2008. *Oceans and the law of the sea: report of the Secretary-General*, Washington: UN General Assembly.
- Vysetti, B., 2023. Deep-sea mineral deposits as a future source of critical metals, and environmental issues – a brief review. *Miner Miner Mater* 2023;2:5, pp. 1-17.
- Wikimedia Commons, 2023. *File:Exclusive Economic Zones.svg*. [Online] Available at: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Exclusive_Economic_Zones.svg. [Acedido em 5 novembro 2024].
- World Ocean, 2013. *The Future of Fish – The Fisheries of the Future*, Hamburg: World Ocean Review No. 2.
- Yozell, S. e Shaver, A., 2019. *Shining a Light: The Need for Transparency across Distant Water Fishing*, Washington: Stimson Center.