

UnICEUB – Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais
Curso de Relações Internacionais

CAROLINA ABREU DOS SANTOS – R.A. 2056536/6

**O PRINCÍPIO TERRITORIAL E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DA
ANTÁRTIDA**

Brasília, DF
Agosto de 2009

CAROLINA ABREU DOS SANTOS – R.A. 2056536/6

**O PRINCÍPIO TERRITORIAL E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DA
ANTÁRTIDA**

Monografia apresentada junto ao Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

**Brasília, DF
Agosto de 2009**

CAROLINA ABREU DOS SANTOS – R.A. 2056536/6

**O PRINCÍPIO TERRITORIAL E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DA
ANTÁRTIDA**

Monografia apresentada junto ao Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

COMISSÃO EXAMINADORA

Brasília, ____ de _____ de 2009.

Aos meus irmãos, Camila e Rogério.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Raul e Sílvia, pelo carinho, apoio e oportunidade. A meu avô e avó, tios(as), primos(as), irmão e irmã, pelo companheirismo e harmonia. A todos os meus sempre admiráveis amigos, especialmente Daniela Matos, Renata Ferrari, Camila Veloso, Marcus Vinicius, Elaine Paula, Mário Chesini e Ana Rita. Ao diplomata Ronaldo Lima Vieira, pelas discussões e ensinamentos acerca do tema e pelo auxílio e inspiração para a realização desse trabalho, durante meu período de estágio no Ministério das Relações Exteriores, na Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço. Ao Professor Frederico Dias, pelo apoio irrestrito, pelos ensinamentos e inspiração, bem como pela orientação indispensável à realização deste trabalho.

"First you fall in love [with Antarctica]. Then anything could happen."
Kim Stanley Robinson, em última frase do seu livro "Antarctica" de
1998.

RESUMO

Esta monografia destina-se a investigar a organização internacional da Antártida, caracterizar o continente de acordo com as linhas teóricas adotadas e providenciar entendimentos acerca de cenários prováveis para o futuro da região. Tendo em vista o fato de que a Antártida é tida como uma entidade não-soberana e livre da imposição de territórios, sendo administrada por um regime internacional, esta pesquisa questiona a organização do espaço político mundial, fundamentado em Estados soberanos e o conceito de soberania, como princípio último do sistema internacional. Vê-se que o princípio, como concebido tradicionalmente, não oferece uma caracterização adequada das práticas políticas contemporâneas. E uma situação como a da Antártida é um exemplo disso. Procura-se investigar se a Antártida corresponde ao entendimento de John Ruggie sobre uma organização mundial pós-moderna, que representaria uma superação da tradicional organização do espaço político mundial, fundamentado em Estados soberanos, ou se ainda predominam práticas de soberania no continente, que a caracterizariam como uma hipocrisia organizada, de acordo com o conceito de Krasner.

Palavras-chave: soberania; organização mundial pós-vestfália; internacionalização da Antártida; a questão da Antártida na ONU;

ABSTRACT

This monograph intends to investigate the international organization of the Antarctica, characterize the continent according to the theoretical lines adopted and provide insights about a likely future for the region. Regarding the fact that the Antarctic is considered a non-sovereign entity and free of territory imposition, besides being administered by an international regime, this research begins questioning the organization of political worldwide space, traditionally based on sovereign states, and the concept of sovereignty, as the main principle of the international system. It is seen that the principle, as traditionally conceived, does not provide an adequate characterization of contemporary political practices. And a situation such as the Antarctic is an example of it. This work seeks to investigate whether the Antarctica corresponds to the post-modern understanding of John Ruggie about a worldwide post-modern organization that would represent an overcome of the traditional organization of the political worldwide space, based on sovereign states, or if the sovereignty practices still prevail on the continent, which would characterize it as an organized hypocrisy, according to the concept of Krasner.

Keywords: sovereignty; post-Westphalia world organization; internationalization of Antarctica, the question of Antarctica in the UN.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AGI – Ano Geofísico Internacional

AGNU – Assembléia Geral das Nações Unidas

ATCM – Reunião Consultiva do Tratado da Antártida

ATCPs – Partes Consultivas do Tratado da Antártida

API – Ano Polar Internacional

CCAMLR – Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos

CCAS – Convenção para Conservação das Focas Antárticas

CRAMRA – Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos.

ICSU – Conselho Internacional para a Ciência

NAN – Movimento dos Não Alinhados

NSF – National Science Foundation

PCH – Patrimônio Comum da Humanidade

SCAR – Comitê Científico para Pesquisa Antártica

STA – Sistema do Tratado Antártico

SUMÁRIO

Introdução	12
Capítulo I – Soberania, Territorialidade e relações internacionais	
1.1. Introdução	15
1.2. A construção de um conceito	15
1.2.1. O sistema medieval de regras.....	17
1.2.2. O sistema moderno de regras.....	18
1.2.3. A Paz de Vestfália.....	20
1.2.4. Idéias: papel fundamental.....	22
1.3. Conceito constantemente violado.....	24
1.4. Outras modalidades do termo.....	28
1.5. A Antártida em análise: quadros conceituais de interpretações rivais.....	32
Capítulo II – A Construção do Princípio de Internacionalização para a Antártida	
2.1. Introdução.....	36
2.2. Antecedentes históricos.....	36
2.3. Reivindicações territoriais.....	38
2.4. Os Estados Unidos e a Antártida.....	39
2.4.1. A Antártida no contexto da Guerra Fria.....	41
2.4.2. A Internacionalização.....	43
2.5. A Internacionalização e outros atores.....	45
2.6. A importância da comunidade científica e O Ano Geofísico Internacional.....	46
2.7. A Conferência de Washington e o Tratado da Antártida.....	50
2.8. O Sistema do Tratado da Antártida.....	53
2.9. Conclusões Parciais.....	55
Capítulo III – A questão da Antártida para além do Sistema do Tratado Antártico	
3.1. Introdução.....	58

3.2. “A questão da Antártida” na Organização das Nações Unidas.....	58
3.2.1. Um período sem consenso, a CRAMRA e o Protocolo de Madri.....	61
3.2.2. A volta do consenso, a visão positiva do STA e a construção de engajamento entre o STA e a ONU.....	64
3.2.3. 2005 e uma mudança de curso na questão da Antártida na ONU.....	68
Capítulo IV – O futuro provável para a Antártida e a caracterização do continente de acordo com quadros conceituais de interpretações rivais	
4.1. Introdução.....	71
4.2. Superação ou Hipocrisia Organizada.....	71
4.3. O STA e a questão da Antártida na ONU.....	78
4.4. O Futuro provável para a Antártida.....	82
Conclusão	86
Referências Bibliográficas.....	89
ANEXO A – O Tratado da Antártida.....	94
ANEXO B – MAPAS	
i. Antártida.....	100
ii. Reivindicações Territoriais.....	101

Introdução

A posição da Antártida no sistema internacional representa uma exceção à organização do espaço político concebido pela Modernidade, fundamentada em Estados soberanos. A região antártica é uma extensão espacial que envolve a atuação de diversos atores para além do Estado, tornando a área transterritorial. Supostamente e de acordo com o Tratado da Antártida que internacionaliza a região, pode-se dizer que não há instauração de territórios, nem imposição de soberania por nenhum dos países que atuam na região. Assim, a Antártida é tida hoje como espaço comum a todos.

Entretanto, a Antártida despertou múltiplos interesses por variados motivos e essa característica se reflete nas reivindicações territoriais que sofre o continente. Essa foi a postura tomada por sete países, desde 1908, quando o Reino Unido oficializa a primeira reivindicação de soberania na Antártida. Os supostos fundamentos das reivindicações variam da descoberta de terras até a sucessão das potências coloniais, passando pela contigüidade territorial (que sustenta que os espaços territoriais devem estar sobre a soberania dos Estados mais próximos), pela teoria da ocupação efetiva, pela teoria dos setores, entre outros. Essas reivindicações partem da premissa de que o continente não pertence a ninguém e que seria passível de apropriação, parcial ou total. Por outro lado, há a defesa da Antártida como espaço comum a todos, não suscetível a uma soberania exclusiva, devido à dificuldade de uma ocupação permanente. Foi nesse sentido que se iniciaram as discussões sobre a proteção da Antártida e apaziguamento das reivindicações territoriais no continente.

A utilização do continente foi regulada, primeiramente, por meio do Tratado da Antártida, assinado em Washington, em 1959, com entrada em vigor em 1961. No contexto internacional da Guerra Fria, o Tratado foi assinado por ocasião do Ano Geofísico Internacional (AGI). Seus princípios fundamentais referem-se ao congelamento das reivindicações de soberania sobre o continente, e à utilização do mesmo apenas para fins pacíficos, científicos e cooperativos. Segundo Friederick Brum Vieira, é possível considerar, assim, que o Tratado da Antártica, “tendo inovado na concepção de

um enorme espaço destinado à paz, à ciência e à cooperação internacional, corporificou uma ideologia internacionalista – que busca manter o continente preservado e internacionalizado - à qual se opõe a ideologia territorialista – que acredita poder reparti-lo entre Estados” (VIEIRA, 2006). Assim, de certa forma, o Tratado agiria como um aliviador de tensões que, sem negar as reivindicações territoriais sobre o território antártico, as amenizaria ao traduzir a questão num contexto marcado pela internacionalização.

A Antártida é, então, regida pelo Sistema do Tratado Antártico e sua administração e controle são compartilhados por vários Estados. A região envolve, também, atuação de diversos atores para além do Estado, tornando a área transterritorial. Tendo em vista essa condição do espaço antártico no sistema internacional, esta pesquisa se inicia com questionamentos à organização do espaço político mundial, fundamentado em Estados soberanos e ao conceito de soberania, como princípio último do sistema internacional. Vê-se que o princípio, como concebido tradicionalmente, não oferece uma caracterização adequada das práticas políticas contemporâneas. E uma situação como a da Antártida pode ser um exemplo disso. Dessa forma, objetiva-se identificar se essa condição do continente corresponde ao entendimento pós-moderno de John Ruggie, em que a Antártida representaria uma superação da tradicional organização do espaço político mundial, fundamentado em Estados soberanos ou se existem práticas de soberania no continente, que a caracterizariam como uma hipocrisia organizada, de acordo com a caracterização de Krasner.

Os passos necessários para se chegar à resposta do problema levantado acima se guiam pela investigação de como se deu a internacionalização do continente, com o objetivo de identificar quais os fatores, atores e condições que levaram a configuração da Antártida para essa formatação e não para outra. Especialmente, visa-se investigar a influência estadunidense na implementação de discussões quanto à internacionalização e identificar em que medida a comunidade científica e a postura dos países emergentes foram importantes para a construção da idéia de espaço destinado exclusivamente à paz, à ciência e à cooperação, no contexto da Guerra Fria. Além disso, visa-se explorar as condições do Tratado da Antártida e do

Sistema que coordena a administração do continente. Tendo identificado os fatores que constrangeram a internacionalização da Antártida, visa-se, já no âmbito internacional de administração da região, investigar a questão da Antártida para além do Sistema do Tratado Antártico, focalizando na discussão da questão na ONU.

O presente trabalho se justifica pela grande relevância da Antártida para as Relações Internacionais, devido o seu alegado caráter internacional e a utilização desse espaço por diversos países, por meio de acordos de cooperação científica entre eles, baseados no Tratado da Antártida de 1959.

Tendo em vista a questão do aquecimento global e escassez de recursos, a Antártida - ambiente estratégico, devido ao seu extenso potencial energético, mineral e biológico - intensifica-se como região de grande interesse internacional, tanto, no contexto científico, como no econômico e político. A região possui inegável importância científica, em variados setores, contribuindo para a possibilidade de trazer benefícios à população mundial e de esclarecer questões de relevância global, como as mudanças climáticas.

Capítulo 01

Soberania, territorialidade e relações internacionais

1.1. Introdução

A posição da Antártida no Sistema Internacional representa uma exceção à organização do espaço político concebido pela Modernidade, fundamentado em Estados soberanos. O continente não é e nem faz parte de uma entidade soberana e a região é governada pelo regime do Tratado Antártico. A administração, controle e manutenção são compartilhados por vários Estados, que se comprometeram a seguir certas regras para alcançar a internacionalização do continente, que tem como objetivos principais: a paz, a cooperação e a ciência.

A região antártica é uma extensão espacial que envolve a atuação de diversos atores para além do Estado, tornando a área transterritorial. Supostamente, pode-se dizer que não há instauração de territórios, nem imposição de soberania por nenhum dos países que atuam na região. Assim, a Antártida é tida hoje como espaço comum a todos.

O presente capítulo destina-se, assim, a repensar as explicações sobre a origem do sistema de Estados, identificar como se deu a construção do conceito de soberania, apresentar as contradições e ambigüidades do termo e estabelecer uma análise da condição da Antártida no sistema internacional.

1. 2. A construção de um conceito

O conceito de soberania é um dos principais termos utilizados para tentar explicar as relações internacionais, a disposição dos Estados e do poder no sistema internacional. Refere-se, em termos gerais, ao poder de uma entidade de formular as regras que concernem ao seu domínio e administrar o seu definido território de acordo com sua própria vontade, seus próprios interesses e valores, ou seja, significa controle exclusivo sobre um território. A

construção de um território se refere a um ato de controle político. A territorialidade supõe uma autoridade exclusiva em torno de um Estado territorialmente fixo.

A soberania é tida, assim, em aspiração, como um princípio absoluto, sagrado e inviolável. Porém, o conceito de soberania surgiu em um contexto histórico específico e incorporou elementos resultantes de seu desenvolvimento ao longo do tempo (PEIXOTO, 1997).

Tomam-se as dimensões do espaço e do tempo como algo dado, natural e estas são relacionadas ao senso comum ou a atribuições evidentes. A disposição dos Estados no sistema internacional e a própria criação do Estado não são questionadas, mas tomadas como algo natural. Não se questiona como certas extensões espaciais se tornaram território de certa nação - ou até mesmo como essa nação foi construída -, como e de que maneira foram definidas as fronteiras territoriais e como se deu a centralização do poder em um dado território. Contudo, a soberania não é um princípio absoluto. É fundamental se ter em mente a idéia de que a organização da extensão espacial como existe hoje foi fruto de uma construção social e de profundas mudanças estruturais. É, assim, apropriado que se repense as explicações sobre a origem do sistema de Estados, analisar as forças que a modelaram e, fundamentalmente, superar as construções modernas de soberania que fixaram um espaço, um tempo e uma identidade inquestionáveis. Deve-se, portanto, analisar como o significado de soberania foi fixado ou estabilizado historicamente por intermédio da prática política internacional e de sua teorização.

Cada espaço-tempo constitui um sistema de regras específico. Esse sistema de regras define como se estrutura o espaço-tempo, como ele é conduzido, por quem, e de que maneira. Insere-se na lógica de como se organiza o espaço político; em outras palavras, como se estruturam as sociedades, instâncias e as articulações de poder entre elas. Os sistemas de regras dos espaços-tempo durante a história da humanidade foram, até chegar ao que é hoje, modificados, alterados, desconstruídos e redefinidos várias vezes e de inúmeras formas diferentes. O modo moderno de organização do espaço político consolida-se no sistema de estados territoriais, onde a

territorialidade é fixa e exige exclusão mútua (RUGGIE, 1998). Mas nem sempre foi assim.

1.2.1. O sistema medieval de regras

O sistema medieval de regras pode ser exemplificado por conter normas territoriais não exclusivas, dentre as quais havia diferentes instâncias jurídicas, além de uma pluralidade de alianças e suseranias assimétricas, o que a caracterizava como um sistema hierárquico pouco claro. O poder político medieval era caracterizado, assim, pela fragmentação e por soberanias entrelaçadas. Em outras palavras, o domínio do território não ficava a cargo de um só – o poder não era centralizado -, mas era compartilhado por várias instâncias de poder (SPRUYT, 1956). Segundo John Ruggie:

The spatial projection of the medieval system of rule was structured by a nonexclusive form of territoriality, in which authority was both personalized and parcelized within and across territorial formations and for which inclusive bases of legitimation prevailed. The notion of firm boundary lines between the major territorial formations did not take hold until the thirteenth century; prior to that date, there were only “frontiers” or large zones of transition (RUGGIE, 1998: 179).

Dessa forma, os territórios medievais não poderiam ser considerados soberanos, na acepção completa do termo. Embora haja um consenso de que a origem do conceito de soberania remonta à transição da Idade Média para a Idade Moderna - e que coincide com o surgimento do Estado Moderno e do moderno sistema interestatal - há quem diga que a idéia veiculada ao termo é muito mais antiga, e que nos remete à Antiguidade e à Idade Média¹. A noção medieval de soberania distingue-se, contudo, da noção moderna. Na idade média, em lugar de significar “autoridade em última instância em um Estado”, a palavra soberano indicava meramente uma posição de proeminência, ou seja, “a posição daquele que era superior num bem definido sistema hierárquico” (PEIXOTO, 1997: 9). Segundo Pauperio:

¹ “De fato, na Antiguidade e na Idade Média termos como *summa potestas*, *imperium*, *majestas* e *plenitudo potestatis* eram utilizados para indicar a sede última de poder. O significado destes termos não corresponde exatamente, no entanto, ao moderno conceito de soberania” (PEIXOTO, 1997: 07).

Se o vassalo era subordinado ao seu suserano, conservava-se soberano em suas atribuições próprias. O suserano por sua vez era vassalo de um senhor mais poderoso – poder suserano supremo – soberano na completa acepção do termo – o Rei. Nem por isso, porém, deixava de ser soberano em sua esfera própria. Apesar de seus defeitos e seus excessos a organização feudal permite-nos compreender o que é a soberania: uma noção relativa e não absoluta; uma qualidade do poder e não um poder (PAUPERIO, 1949: 158).

Ou seja, a noção de soberano não era caracterização de apenas um, mas era incorporada ao significado do mais alto poder para as mais variadas instâncias.

1.2.2. O sistema moderno de regras

O sistema medieval de regras foi gradualmente substituído por um sistema de Estados soberanos. Essa mudança não se deu de forma instantânea. De acordo com as idéias dos autores a seguir, observa-se que a progressiva constituição e modelagem do sistema moderno de regras foi resultante da *“articulação de um conjunto de práticas discursivas e não-discursivas, que se constituiu como um quadro sincrônico que oferece inteligibilidade a toda uma época histórica”* (ESTEVES, 2006: 19).

O conceito de soberania desenvolveu-se como instrumento de afirmação e justificação da autoridade real sobre as múltiplas fontes de autoridade da ordem feudal. Esse conceito alterou a estrutura do sistema internacional ao basear a autoridade política no princípio de exclusividade territorial. Nesse sentido, a soberania nasceu pela construção de mecanismos de controle sobre indivíduos, grupos sociais e territórios, em um ambiente de profunda instabilidade e desordem (ESTEVES, 2006:15).

O sistema medieval de regras foi, em primeira instância, substituído por algumas formas viáveis de governança territorial: Estados territoriais de larga escala, ligas urbanas, comunas independentes, cidades-estado, bem como monarquias absolutas, que surgiram para desafiar a ordem institucional do império, da igreja e a nobreza feudal. Foi com as monarquias absolutas que a soberania, de fato, se associou ao território (SPRUYT, 1956).

Os monarcas empreenderam demoradas operações de linearização das fronteiras, extirpando os enclaves medievais e afirmando sua autoridade sobre o conjunto de populações dos reinos [...] O novo poder político emergia baseado em fronteiras

geográficas definidas e capitais permanentes, materializadas em cidades que se tornavam sede dos órgãos do Estado. Com as monarquias absolutas, aparecia o Estado territorial” (DEMÉTRIO, 2004: 15).

Dessa forma, regras centrais se tornaram mais fortes devido à missão de construção do Estado. Tal missão ocorreu, então, entre os séculos XV a XVIII, afirmando-se o poder soberano do Rei e do Estado, dentro do seu território, contra todos os outros organismos e a própria igreja (PAUPERIO, 1949).

Em contraste com o sistema medieval, o sistema moderno de regras relaciona-se diretamente com a centralização administrativa e com a institucionalização da autoridade pública em domínios jurisdicionais mutuamente excludentes. Cria-se, progressivamente, uma nova estrutura de regras e práticas. Os direitos de propriedade privada e os direitos de governo público tornam-se absolutos e distintos; as jurisdições políticas tornam-se exclusivas e são claramente demarcadas por fronteiras; a lei, a religião e os costumes tornam-se ‘nacionais’, ou seja, não sujeitos a nenhuma outra autoridade política senão a do soberano (ESTEVES, 2006). Segundo Ruggie:

The distinctive feature of the modern system of rule is that it has differentiated its subject collectivity into territorially defined, fixed, and mutually exclusive enclaves of legitimate dominion. Without the concept of differentiation, then, it is impossible to define the modern era in international politics – modes of differentiation are the pivot in the epochal study of rule (RUGGIE, 1998: 180).

Ao cristalizar-se o poder no Estado, legitimou-se também o princípio da soberania recíproca, estabelecendo a ordem e a diferenciação entre as coletividades estatais. Desse modo, a territorialidade, como princípio organizador do sistema moderno de Estados, possibilitou a produção de instituições normativas não só quanto aos Estados e à soberania, mas também quanto à sociedade e à comunidade.

Assim, o modo de formação desta comunidade, a sua capacidade de se ligar a um território, a natureza dos laços que aí se criam, bem como as relações entre governantes e governados, pesam evidentemente sobre a definição e os desempenhos da soberania externa. A construção de uma unidade interna centralizada cria instantaneamente a concepção do externo, do outro, pela diferenciação e identificação da própria unidade. É assim que se

constitui a idéia de um sistema internacional, composto por uma variedade de Estados soberanos, que se legitimam reciprocamente.

1.2.3. A Paz de Vestfália

É dito que o sistema internacional constituído por Estados soberanos legitimamente independentes foi efetivado com a Paz de Vestfália de 1648². Segundo Adam Watson, as profundas transformações sociais, territoriais e políticas, apresentadas na Europa no século XVII, foram fundamentadas pelos Acordos de Vestfália, que representaram um processo que propôs a organização do continente com base em um princípio anti-hegemônico.

Em síntese, os Habsburgos, que detinham a hegemonia na Europa no século XVI, tinham como objetivo a unificação do continente europeu, com base em princípios morais, universais e religiosos. Os Estados que não queriam se submeter a essa hegemonia das idéias habsburgas, como a França, declararam, em contrapartida, as políticas anti-hegemônicas baseadas em princípios de interesse nacional, como o princípio de individualidade estatal e a razão de estado (*raison d'état*). O princípio da razão de estado pressupõe uma separação da política em relação aos valores, ou seja, a política passa a ser tratada fora das considerações morais, diferentemente do que queriam seus adversários, já que sua legitimação estava no poder supremo da igreja. Por outro lado, esses princípios valorizam os interesses do Estado para atuar à sua maneira dentro de seu território, além de defender a existência de um equilíbrio de poder no sistema. “O aspecto decisivo desse processo foi o acerto geral negociado em Vestfália em meados do século XVII, depois da exaustiva Guerra dos Trinta Anos” (WATSON, 2004: 257).

Idéias de defesa dos interesses e centralização em Estados soberanos do poder se difundiram e angariaram vários adeptos. A consequência foi a substituição da religião pela razão de estado, como princípio determinante das alianças entre os príncipes europeus. Os Estados adeptos reconheciam, assim, que “uma vez que as limitações medievais haviam desaparecido ou haviam se tornado irrelevantes, novas regras e procedimentos eram necessários para

² Situação que marca a primeira reunião de Estados poderosos na Europa (WATSON, 2004).

regular suas relações” (WATSON, 2004: 260). Assim, o Acordo de Westfalia teria legitimado uma comunidade de Estados soberanos e marcado o triunfo do *Stato*, detentor do controle de seus assuntos internos e independente em termos externos.

A Paz de Vestfália é tida, tradicionalmente, como um marco na história da humanidade, já que u a promoção de uma profunda mudança na estrutura de como as entidades políticas se acomodavam no sistema internacional. A Paz é convencionalmente entendida como um ponto crítico de mudança que conduziu a uma codificação de uma nova ordem internacional, baseada em estados soberanos independentes (KRASNER, 1993, p. 235).

Stephen Krasner descreve, em seu artigo “*Westphalia and all that*”, que essa visão tradicional é errada e apresenta várias razões para justificar seu argumento. Segundo ele, nenhuma parte da Europa mudou de repente de uma estrutura institucional medieval para uma moderna. Além disso, segundo suas pesquisas, a referida paz não marcou um fim das grandes instituições do mundo medieval: o Sagrado Império Romano e o Papado. O Sagrado Império Romano, segundo Krasner, continuou existindo mesmo depois da Paz de Vestfália. Este persistiu porque alguns atores acharam-no útil. Já o Papado existe até hoje, embora em uma forma bem menos influente.

Ademais, entidades políticas com controle exclusivo sobre um território bem definido existiam bem antes da Paz de Vestfália, e instituições feudais e universais, que foram eventualmente extintas, continuaram após isso. Segundo Krasner, mesmo antes da Paz, a Inglaterra já era uma entidade territorial bem definida com uma hierárquica estrutura de controle. Além disso, as cidades-estado do norte da Itália – que efetivamente se libertaram do controle externo do papado, do Império Romano e Bizantino no século XIII - eram organizadas de acordo com a forma republicana de governo e controlavam suas cidades de acordo com suas próprias políticas, regras e vontades (KRASNER, 1993).

Segundo Krasner, a construção dessa nova concepção se deu de forma gradativa, não delegando aos acordos de Vestfália o papel de instauradores de uma nova ordem mundial. Segundo ele, a transição do mundo medieval para o moderno se deu devido a certas necessidades e interesses de alguns atores em detrimento de outros. Além disso, para ele, a idéia de soberania foi usada para legitimar o direito do soberano de cobrar taxas, potencializar a posição do

Estado, bem como para negar algum direito à Igreja, e diminuir o poder de influência do papado, que constringiam a autoridade de sua soberania.

Nada disso, porém, teria acontecido sem a idéia de concentração do poder soberano nas mãos exclusivas de um só. A característica comum do moderno sistema de estados soberanos era ver seu mundo pela vantagem de um só, pelo seu próprio ponto de vista. Para Ruggie, toda civilização tende a ter sua perspectiva particular, suas próprias formas simbólicas de dominância para compreender e entender o espaço, e essa perspectiva de visão singular foi uma resposta peculiar da renascença. O espaço político surgiu para ser visto e definido de um singular e fixo ponto de vista. Em suas palavras: *“The concept of sovereignty, then, represented merely the doctrinal counterpart of the application of single-point perspectival forms to the spatial organization of politics”* (RUGGIE, 1998: 186).

1.2.4. Idéias: papel fundamental

As mudanças operadas em finais da Idade Media são, segundo Bertrand Badie, notáveis e claramente anunciadoras de um novo discurso, de uma nova cultura e de novas práticas. Essas mudanças foram fortemente influenciadas pelas idéias e por uma transformação na epistemologia social. Ou seja, nas palavras de Ruggie, *“the mental equipment that people drew upon in imagining and symbolizing forms of political community itself underwent fundamental change”* (RUGGIE, 1998: 184). Assim, a contínua e progressiva atribuição de significados a um certo sistema de regras e a certas construções ideológicas deram resultado a esse sistema moderno de regras, caracterizado pela visão singular de um ponto de vista. Para Badie, desenvolveram-se, simplesmente, estratégias conflituais muitíssimo complexas que, ao longo dos tempos, deram a ilusão de se mobilizarem progressivamente sobre figuras coerentes.

Para Krasner, as idéias têm sido um dos instrumentos invocados pelos atores para promover eles mesmos, e seus interesses. Porém, no esforço para a construção da soberania, idéias foram usadas como forma de codificar práticas existentes e não para dar início a novas formas de ordem, como afirma Badie. Segundo Krasner, as idéias não permitiram novas alternativas, apenas legitimaram fatos já existentes. Em contrapartida, Ruggie afirma que:

If symbolization does not by itself create unity (that is the function of political practices as well as of symbolic activity), it does create units – units of discourse which are fundamental to all thinking and doing, units of feeling around which emotions of loyalty and assurance can cluster (RUGGIE, 1998: 186).

Cria-se, assim, para legitimizar a construção dessa unidade, idéias baseadas em costumes compartilhados. O processo da prática social, baseada nesses discursos de unidade política, facilitou a consolidação da regra territorial que, ao se integrar à vida social, produziu novas unidades de ordem política. Assim, para Ruggie, o principal atributo da modernidade à política internacional tem sido uma peculiar e histórica configuração única do espaço territorial.

Além da construção de uma nova concepção das relações de poder e da soberania por meio das idéias, a explicação para o surgimento de um sistema de Estados soberanos, que caracteriza a modernidade, exige, ainda, a inclusão de ações e acontecimentos ocorridos no âmbito material, representadas por circunstâncias de mudanças estruturais, econômicas e tecnológicas (BIERSTEKER & WEBER, 1996). Nesse contexto, inovações tecnológicas contribuíram para o crescimento da produtividade e assim, mais bens foram produzidos para venda ou troca, e dessa forma, o comércio foi restaurado. Intensificam-se as relações de comércio e das trocas, o que foi proporcionado pelo fato de um país não deter todos os recursos e insumos necessários para produção de todos os bens que demandava, pois o clima e os solos variam de um lugar para outro. Além disso, transações econômicas aumentaram e se tornaram monetizadas. O impacto desse cenário foi sentido em todas as relações sociais (RUGGIE, 1998).

The modern mode of differentiation resulted from changes in several domains of social life, which are irreducible to one another. These domains included material environments (ecodemographics, relations of production, relations of force); the matrix of constraints and opportunities within which social actors interacted (the structure of property rights, divergences between private and social rates of return, coalitional possibilities among major social actors); and social epistemes (political doctrines, political metaphysics, spatial constructs (RUGGIE, 1998: 192).

Dessa forma, essas transformações não promoveram simplesmente uma ordem territorial particular. A existência dessa ordem, por si mesma, afetou a disposição social, econômica, e política, bem como modelou a

imaginação geográfica das pessoas (BIERSTEKER & WEBER, 1996: 82), levando as mesmas a configurar no seu imaginário o espaço internacional como uma arena em que os Estados são entidades soberanas exclusivas que detêm poder sobre o seu território e sobre as suas relações com os outros países. Nesse sentido, Ruggie afirma que:

material changes may have awakened both a need and a desire for this broad transformation in the prevailing social episteme, which produced fundamentally new spatial forms. And entrepreneurial rulers could and did try to exploit those new images and ideas to advance their interests (RUGGIE, 1998: 186).

Assim, o conceito de soberania foi configurado como tal, como visto anteriormente, para defender os interesses de certos atores, promover uma ordem que justificasse a exclusão de entidades concorrentes, promover a defesa da utilização de uma visão singular de um único ponto de vista, - a representação de um ponto de vista do Estado unificado - e para justificar o uso do poder centralizado em um Estado unificado, tanto por uma unidade política, quando ideológica. Esse cenário configurou a história das relações internacionais durante um longo período de tempo, em que tanto o comportamento dos atores quanto a visão acadêmica eram constrangidos por esses conceitos.

1.3. Conceito constantemente violado

Com o tempo, com a expansão das possibilidades de comunicação e locomoção, desde a Revolução Industrial, com o surgimento de novas demandas dos países, e com a crescente e progressiva constituição e legitimação de novos atores na sociedade internacional, o princípio básico da soberania – controle exclusivo sobre um território – tem sido persistentemente desafiado. O termo soberania foi se alterando e ganhando complexidade, além de ter sido usado de diferentes maneiras e de ter estado sujeito a desafios devido à sua contradição lógica. Muitas vezes, é dito que esse conceito foi se corroendo devido às novas demandas e que, como entendido na modernidade, foi perdendo a eficácia para explicar esses novos cenários, provenientes da globalização, e de certos temas que transcendem o Estado, como a circulação

de informação, idéias, bens, pessoas, doenças, poluentes, capital entre as fronteiras do Estado (KRASNER, 1999). Para Balterson, *“defining a concept such sovereignty freezes that concept’s meaning in the present, thus neglecting the rich story of it, which enabled its particular present meaning to emerge”* (Apud in: BIERSTEKER & WEBER, 1996: 03).

Há autores e teóricos das Relações Internacionais, mais precisamente de teorias que se baseiam em princípios pós-positivistas, que admitem que a soberania é um termo que não se aplica às novas dinâmicas do sistema internacional, representadas pela intensificação dos fluxos entre as fronteiras dos Estados, pela globalização intensificada, pela incapacidade do Estado de lidar sozinho com as questões que lhe concernem, devido a intensificação das relações sociais, econômicas, políticas, culturais e etc, em escala mundial, que *“ligam localidades distantes, de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por efeitos ocorrendo a muitas milhas de distância”* (GIDDENS, 1990). Ou seja, o Estado deixa de ser uma unidade coerente para a análise social.

Tendo em vista esse cenário, observa-se que o processo de industrialização gerou avanços nos transportes e nas comunicações e produziu problemas impossíveis de serem resolvidos no âmbito do Estado Nação. O aumento da produção e do comércio possibilitou a criação de uma rede complexa de relações econômicas em todo o globo. Com o passar do tempo, começaram a se produzir uma série de interações mundiais que exigiam a cooperação por parte de cada um dos Estados para a resolução de problemas de caráter internacional (HERZ & HOFFMANN, 2004).

Para Ruggie, as mudanças promovidas por essa nova dinâmica podem ser exemplificadas pela constituição e pelo progressivo avanço da União Européia - que para o teórico, foi a que mais se aproximou da política multiperspectiva, em que a estrutura de autoridade em várias áreas e segmentos não é limitada por um território -, pela integração da economia global, em que mercados estão integrados em tempo real. Além disso, a economia global se encontra integrada, e, embora as transações se situem em locais nacionais, são consideradas situadas em um espaço não-territorial. Ademais, os fluxos de informação e comunicação estão cada vez mais intensos, mais disponíveis e, assim, mais difíceis de serem protegidos e

controlados. Evoca também a questão do meio ambiente e sua preservação que exige preocupação global, e que não se limita às fronteiras de um único Estado, necessitando, assim, de um regime global para tratar o assunto. Todas essas questões representam um desafio à convencional noção de soberania e a convencional noção de organização do espaço político. Além disso, corresponde a esse cenário a legitimação de novos atores no sistema internacional, como as Ongs, as organizações internacionais, empresas, comunidades científica, entre outros. Esses atores transnacionais começam a cumprir regras e a ter certas funções que antes eram de exclusiva competência do Estado, passando esses a ter um lugar relevante na aldeia global, cujos principais protagonistas sempre foram os Estados.

La amplitud y la variedad de los problemas que van más allá de la jurisdicción estatal conceden a los diversos organismos internacionales, con o sin el consentimiento de los Estados la legitimidad de enfrentarlos. En esta suerte de incapacidad estatal para abordar la totalidad de la temática tradicional y, en particular, aquella que tiene especial connotación global vemos que se hace propicia para todo Estado soberano la diagramación de una política exterior orientada hacia el multilateralismo, en vistas de la cooperación y desarrollo mutuo de los países del mundo (GRANATO, 2005).

É nesse contexto que se diz que os Estados têm tido perdas de soberania. Argumenta-se que estes estão se tornando progressivamente menos soberanos do que costumavam ser, em termos de controle dos seus próprios negócios. Porém, para Giddens:

A história dos últimos dois séculos não é a história da perda progressiva da soberania por parte do Estado-nação. Aqui mais uma vez devemos reconhecer o caráter dialético da globalização e também a influência dos processos de desenvolvimento desigual. A perda de autonomia por parte de alguns Estados ou grupos de Estados tem sido freqüentemente concomitante com um aumento dela por parte de outros, como resultado de alianças, guerras ou mudanças política e econômicas de diversos tipos (GIDDENS, 1990).

John Ruggie supõe que, tendo em vista essa nova dinâmica da sociedade internacional, em que os temas estão cada vez mais integrados e os problemas estão sendo universalizados, a forma de organização política do espaço – como concebida tradicionalmente pelo sistema de Estados territoriais soberanos, que caracterizam o sistema moderno de regras - está fundamentalmente modificada ou perdeu sua eficácia social. Para Ruggie, a

sociedade hoje supera essa condição moderna, e, para caracterizá-la, evoca a pós-modernidade.

The modern international polity embodies a historically specific form of political space: distinct, disjoint, and mutually exclusive territorial formations. Presumably, then, a postmodern world polity would be one in which this form of organizing political space is fundamentally modified or has lost its social efficacy (RUGGIE, 1998: 172).

A pós-modernidade, para Ruggie, supõe o fim de um projeto histórico: uma peculiar e histórica configuração do espaço territorial. Segundo o autor, o significado de moderno em pós-moderno se refere às idéias e instituições da era do Iluminismo³ no século XVIII. Refere-se ao fim desse complexo espaço tempo – representado pelas instituições do Iluminismo – pois este também marcou as transformações que produziram o modo moderno de organização do espaço político: o sistema moderno de Estados territoriais soberanos.

Para Ruggie, há, atualmente, várias entidades que atuam eficazmente na sociedade internacional sem estarem inseridas nesse contexto de expectativas da modernidade. O indicador da mudança será, então, a emergência de práticas políticas multilaterais e de doutrinas para governar esses espaços. Tratam-se de entidades transterritoriais.

Uma política mundial pós-moderna, então, necessariamente deve superar essa concepção de territorialidade. Sinais dessa nova forma de organização do espaço mundial parecem emergir nos temas que os próprios Estados definem como transterritoriais. E essa transterritorialidade é respondida pelos Estados com arranjos políticos multifacetados de governança para esses espaços. Arranjos não necessariamente supranacionais, mas certamente transnacionais. Dessa forma, a Antártida se encaixaria nessas características, já que possui *status* internacional e espaço que envolve atuação direta de diversos atores para além do Estado (RUGGIE, 1998). Pode-se dizer, assim, que a Antártida é uma região transterritorial.

³ Segundo Ruggie, “The Enlightenment was animated by the desire to demystify and secularize, to subject natural forces to rational explanation and control, as well as by the expectation that doing so would promote social welfare, moral progress, and human happiness. But the optimism, certitude, and categorical fixity of this project were shattered – by Nietzsche, Freud, Wittgenstein; Darwin, Einstein, Heisenberg; Braque, Picasso, Duchamp; Joyce, Proust, Beckett; Schoenberg, Berg, Bartok; two world wars, a Great Depression, Nazi death camps, Stalin’s Gulags, Hiroshima and Nagasaki – long before Lyotard, Foucault, and Derrida pronounced and celebrated its demise” (RUGGIE, 1998: 176).

nonterritorial functional space is the place in which territorial rulers situate and deal with those dimensions of collective existence that they recognize to be irreducibly transterritorial in character. It is here that international society is anchored, and in which its pattern of evolution may be traced (RUGGIE, 1998: 176).

Vários autores evocam, baseados nessa concepção, uma decomposição dos territórios. Bertrand Badie afirma, em seu livro “O fim dos territórios”, que todas as histórias contemporâneas contribuem para a desestabilização dos territórios, todas simplesmente porque a cena mundial saúda, na atualidade, todo um conjunto de estratégias políticas, econômicas ou sociais que contradizem o princípio da territorialidade. Tudo se passa como se a integração territorial não conhecesse mais suas performances do passado e como se eles adotassem outra forma de controle, de mobilização e de associação. Assim, para Badie, as relações internacionais, à medida que se mundializam, parecem produzir uma nova gramática, que marginaliza e desmistifica o princípio de territorialidade. Na verdade, muitas são as rotas que conduzem à uma decomposição ativa dos territórios (BADIE, 1997).

Porém, há visões que contradizem a problematização dessa nova dinâmica, o anúncio da chegada de uma nova era, ou a própria concepção da pós-modernidade. Krasner, por exemplo, defende que os Estados sempre operaram em um ambiente internacional integrado, transnacional, e que o controle dos fluxos e movimentações que transcendem ao Estado e os desenvolvimentos internos sempre foram problemáticos. Segundo ele, apesar de possuir essa reflexão, não quer dizer que a globalização não proporcionou nenhum impacto no controle estatal, mas que esses desafios não são novos. Para ele, o conceito de soberania sempre foi violado e as práticas nem sempre corresponderam à aceção completa do termo.

1.4. Outras modalidades do termo

Tendo em vista essa particularidade do termo soberania, Krasner, em seu livro, “*Sovereignty: Organized Hypocrisy*”, defende que o termo tem diferentes sentidos e que eles revelam diversas “falhas” conceituais. Para ele, o termo soberania tem sido usado e visto de quatro formas diferentes, por meio das seguintes modalidades: soberania jurídica internacional, soberania

westphaliana, soberania doméstica e soberania interdependente (KRASNER, 1999).

Segundo Krasner, a soberania jurídica internacional se refere às práticas associadas ao reconhecimento mútuo, geralmente entre entidades territoriais que possuem forma jurídica independente. A idéia principal dessa forma de soberania é que os atores podem fazer o que voluntariamente quiserem, como assinar um contrato, ou aderir a uma convenção internacional, pois essas modalidades não representam uma corrosão à essa forma de soberania.

A soberania westphaliana se refere a uma organização política baseada na exclusão de atores externos com estrutura centralizada dentro de um dado território. Está intimamente relacionada com a autoridade e legitimação dessa unidade política. Remete à concepção tradicional de soberania do sistema moderno de regras.

A soberania doméstica se refere a uma organização formal de uma autoridade política dentro de um Estado e da habilidade de autoridades públicas para exercer controle efetivo dentro de suas fronteiras. Remete à concepção do termo expressa antes da existência da idéia de um sistema internacional, representada pela utilização do termo por Bodin, Hobbes, entre outros, que tentaram caracterizar o poder exclusivo em um dado território.

Já a soberania interdependente se refere a noção de que os Estados estão perdendo sua habilidade de controlar e regular os fluxos entre suas fronteiras (KRASNER, 1999).

Além de expor as formas como, freqüentemente, o termo soberania é usado, Krasner defende que desvios das normas e regras institucionais desses tipos de soberania podem ocorrer de quatro maneiras: por meio das convenções, contratos, coerção e imposição. Uma convenção é caracterizada pela constituição de acordos voluntários, em que os dirigentes dos Estados promovem compromissos para seguir certas práticas entre suas fronteiras. O contrato pode ser entendido como um acordo entre dois ou mais atores que acordam com políticas específicas que trarão benefícios explícitos. Para um contrato acontecer, deve haver oportunidade de cooperação e os atores devem estar completamente interessados. Todos os Estados terão ganhos com o estabelecimento de um contrato, embora alguns possam obter mais ganhos que outros. A coerção pode ser caracterizada pela imposição de sanções de

uma parte para outra. A imposição ocorre quando os interesses dos Estados não coincidem e quando o Estado sofredor não possui arcabouço para resistir, e tem que aceitar as estruturas e políticas domésticas dos Estados poderosos. A coerção e a imposição deixam um Estado em desvantagem em relação a outro e envolvem Estados com poder assimétricos.

A soberania jurídica internacional, como visto anteriormente, não pode ser desviada por modalidades voluntárias, como convenções e contratos. A coerção é considerada válida em algumas situações, já que lida com compromissos que envolvem direitos e deveres, onde a coerção é exigida quando um dever não foi cumprido ou quando um direito não foi promovido. A imposição é incompatível com esse tipo de soberania. Já a soberania Westfaliana e a doméstica são corrompidas por todas essas modalidades, pois de alguma forma comprometem a sua autoridade. A soberania interdependente reconhece como legítimos os contratos e as convenções.

A conclusão de Krasner é a de que a soberania westphaliana e a soberania jurídica internacional sempre foram violadas. De acordo com Krasner, a soberania westphaliana tem sido amplamente reconhecida, mas também, freqüentemente, violada, porque os princípios e as ações que lhe concernem não coincidem. Os atores têm comprometido sua autonomia aderindo a convenções e assinando contratos, bem como intervindo nos assuntos internos de outros Estados por meio de coerções e imposições. As violações das regras básicas da soberania westphaliana têm sido explicitamente justificadas por uma série de princípios alternativos (guerra, intervenção, entre outros). Já a soberania jurídica internacional é constituída como tal depois de ser uma soberania westphaliana corrompida por contratos e convenções. Ou seja, o Estado age de acordo com seus interesses. Por vez é visto como uma entidade de soberania westfaliana, e quando vantajoso, age como uma entidade de soberania jurídica internacional. Segundo Krasner, o Estado só pode ter uma das modalidades de soberania, mas não outra ao mesmo tempo. Porém, o exercício de um tipo de soberania (soberania jurídica internacional) pode substituir outro (soberania westfaliana).

Dessa forma, soberania westphaliana e jurídica internacional são os exemplos do que Krasner chama de hipocrisia organizada. A hipocrisia organizada acontece quando os Estados confirmam retoricamente princípios

normativos e regras associadas com a soberania, mas suas políticas violam essas regras. Em outras palavras, acontece quando os Estados dizem uma coisa, mas fazem outra. Nesse contexto, então, ambas possuem regras amplamente compreendidas e reconhecidas, embora essas regras tenham sido frequentemente burladas.

Para Krasner, esses atores não conseguem efetivamente atuar seriamente, ou de acordo com o que dizem, porque os problemas com os quais estão lidando são muito complexos e imprevisíveis, e que, de certa forma, estando de acordo e em obediência com as regras da soberania convencional, eles estarão sendo inconsistentes com os seus próprios interesses.

Of all the social environmental within which human beings operate, the international system is one of the most complex and weakly institutionalized. It lacks authoritative hierarchies. Rulers are likely to be more responsive to domestic material and ideational incentives than international ones. Norms are sometimes mutually inconsistent. Power is asymmetrical. No rule or set of rules can cover all circumstances. Logics of consequences can be compelling. Organized Hypocrisy is the norm (KRASNER, 1999: 42).

Krasner configura, assim, a sociedade internacional como confusa, onde o poder é assimétrico e a instituição de regras é mutuamente inconsistente devido às inúmeras diferenças entre os atores. Krasner, ao contrário de Ruggie – que afirma que se deve evocar o termo pós-modernidade para caracterizar as novas dinâmicas da sociedade internacional - argumenta que a problemática de os Estados não conseguirem controlar os fluxos que os ultrapassam sempre existiu e que hoje fala-se em modalidades de soberania para caracterizar as várias práticas que o termo tem. Para Krasner, a soberania, assim como o próprio sistema internacional, possui como particularidade uma incoerência e não cumprimento de suas regularidades internas, desde suas primeiras práticas. Isso confere à perspectiva de Krasner, uma caracterização da soberania de acordo com as novas demandas da sociedade internacional. Assim, segundo Krasner, a lógica desse sistema seria a hipocrisia organizada.

1.5. A Antártida em análise: quadros conceituais de interpretações rivais

Tendo em vista as duas interpretações rivais apresentadas acerca da visão do termo soberania e da organização do espaço político mundial - por um lado, a concepção pós-moderna de Ruggie, e por outro, a realista de Krasner -, estabelece-se abaixo uma breve análise da posição da Antártida e das práticas políticas e sociais no continente por meio dessas duas visões, e procura-se levantar questionamentos acerca da caracterização do continente a serem respondidas após um esforço de levantamento de dados históricos e atuais em relação à internacionalização do continente antártico.

De acordo com o que foi exposto pela teoria de John Ruggie, a Antártida representaria um exemplo de uma entidade, assim com a União Européia, que supera a condição moderna de organização do espaço político mundial, por se tratar de uma extensão espacial não-territorial e pelo fato de que as atividades no continente não envolvem imposição de território, nem de soberania. Além disso, a Antártida detém aspectos de um arranjo transnacional, que envolve atuação direta de diversos atores. Outros aspectos que podem caracterizar essa suposta condição da Antártida podem ser exemplificados pela regra de inspeção⁴ – em que representante de outro país que faça parte do Tratado da Antártida poderá realizar inspeção em qualquer outra estação -, pela cooperação científica entre os pesquisadores das diversas estações, entre outros.

Porém, essa concepção da Antártida por meio da análise de Ruggie pode ser vista de outras maneiras. Há quem não veja a Antártida como uma região de fato não-territorial. Klaus Dodds afirma que o continente manifesta uma condição pós-colonial. O termo pós-colonial não se refere ao fim do imperialismo europeu após 1945, mas enfatiza como o sistema da dominação colonial persiste na era contemporânea. O autor enfatiza que os estudos pós-

⁴ De acordo com a cláusula 3ª do Artigo VII do Tratado da Antártida: “Todas as áreas da Antártida, inclusive todas as estações, instalações e equipamentos existentes nestas áreas, e todos os navios e aeronaves em pontos de embarque ou desembarque na Antártida estarão a todo tempo abertos à inspeção de quaisquer observadores designados de acordo com o parágrafo 1 deste artigo”.

coloniais negligenciam a Antártida e propõe que haja uma profunda interrogação a respeito do que ele chama de colonialismo polar e práticas associadas, como as reivindicações territoriais e a construção de bases científicas. Para Dodds, a construção de estações científicas na Antártida representa atuais réplicas de episódios de colonização (DODDS, 2005). Ou seja, para visões como essa, existe imposição de território e práticas de soberania no continente. Tendo em vista essa visão, torna-se necessária a análise das práticas dos atores na Antártida por meio das modalidades de soberania de Krasner.

Uma série de propriedades, para Krasner, associadas à soberania – território, reconhecimento, autonomia, e controle – tem sido utilizada, freqüentemente, de forma implícita, para caracterizar o sistema internacional de Estados. Porém, na verdade, apenas alguns poucos Estados possuíram todos esses atributos. Além disso, essas propriedades não providenciam uma descrição apurada das práticas que caracterizam muitas entidades que são convencionalmente vistas como estados soberanos, ou outras entidades que não possuem essa condição tradicional de região soberana, com poder centralizado. Essas entidades, então, violam amplamente as noções e princípios convencionais de soberania.

O regime internacional para a Antártida, por exemplo, foge das noções convencionais de soberania. *“O continente é uma das poucas regiões do mundo que ainda não possui status jurídico definido. Sendo ainda espaço comum, qualquer Estado pode ter presença nesta porção do mundo sem que tal ação seja considerada ilegítima ou violadora de alguma norma de direito internacional”* (VILLA, 2004).

A Antártida, como dito anteriormente, é administrada pelo Tratado Antártico. Atualmente 47 países são signatários e 28 deles são membros consultivos⁵. Sete desses países reivindicaram soberania sobre partes do continente. Apesar das reivindicações e de interesses territorialistas na região, foi no sentido da internacionalização que o Tratado da Antártida foi constituído. A Antártida, então, é tida como uma entidade não soberana, onde não há

⁵ Fonte disponibilizada pelo sítio da Reunião Consultiva do Tratado da Antártida de 2009: <<http://www.atcm2009.gov>>. Acesso em 14 de julho de 2009.

instauração de território por nenhum país e onde a cooperação, a ciência e a paz são os pilares fundamentais.

Apesar da Antártida ser reconhecidamente uma entidade não-soberana, as modalidades de soberania expostas por Krasner oferecem uma fonte de análise para as práticas políticas e sociais realizadas pelos atores no continente. Torna-se necessária a análise devido ao argumento de Krasner de que a soberania sempre foi um conceito confuso e que novas modalidades existem e coexistem para caracterizar a sociedade internacional contemporânea. Na tentativa de identificar se há prática de soberania no continente, se as lógicas de ação ali realizadas se inserem em uma das modalidades expostas, faz-se uma análise dessas práticas por meio das quatro formas de soberania de Krasner.

Por meio de uma análise prévia, vê-se que as práticas dos atores na Antártida tende a não corresponder às regras do que se diz soberania doméstica, pois a Antártida é governada por um acordo internacional, e os países não possuem uma noção de doméstico, nesse cenário. Porém, sabe-se que há países no continente tomando conta de certos espaços, por meio das estações científicas, onde a aplicação de suas regras e políticas, mesmo que constrangidas pelas regras do Tratado, são inevitavelmente introduzidas e aplicadas, devido à incerteza e falta de institucionalização de jurisdição nessas áreas.

Já a soberania westphaliana, a princípio, não corresponde com a estrutura de funcionamento do regime do Tratado da Antártida, que seu próprio surgimento já viola a tal soberania, por ser proveniente de um acordo internacional. Porém, por outro lado, a região é dividida entre áreas em que certos Estados atuam efetivamente, por meio das estações.

As práticas dos atores na Antártida tende a corresponder a uma soberania jurídica internacional, pois se trata de lógicas de ação, onde os Estados agem na criação de um escopo de cooperação, pois só dessa forma uma atuação no continente seria possível, tendo em vista sua característica de espaço comum a todos.

O que se concebe como soberania interdependente tende a ser a mais apropriada para se descrever a situação da Antártida no sistema internacional, devido à ação de vários atores em um regime, pois no discurso do Tratado, a

questão da Antártida, a necessidade por sua preservação e recursos provenientes da mesma – tecnológicos, científicos, entre outros – transcendem à atuação de apenas um Estado, e exige a atuação de vários destes e de outras instituições, organizações, organismos, para regular esta região tão sensível e dotada de riquezas inimagináveis.

Tendo em vista essa breve análise, e uma série de outras situações antárticas a serem analisadas, temos que a caracterização do continente como hipocrisia organizada, de acordo com Krasner, também possibilita um âmbito de análise para os acontecimentos na Antártida. Com isso, têm-se um instrumento teórico para identificar se a condição do continente corresponde ao entendimento de John Ruggie sobre uma organização mundial pós-moderna, em que a Antártida representaria uma superação da tradicional organização do espaço político mundial, fundamentado em Estados soberanos ou se existem práticas de soberania no continente, que a caracterizariam como uma hipocrisia organizada.

Capítulo 2

A construção do princípio de internacionalização para a Antártida

2.1. Introdução

O presente capítulo destina-se a explorar uma análise histórica da Antártida na evolução da sociedade internacional. Objetiva-se identificar como se deu a construção do princípio de internacionalização para o continente, investigar quais os fatores, atores e condições que constrangeram a configuração da Antártida para como é conhecida hoje. Especialmente, visa-se investigar a influência estadunidense na implementação de discussões quanto à internacionalização do continente e identificar em que medida a comunidade científica e a postura de países emergentes foram importantes para a construção da idéia de espaço destinado exclusivamente à paz, à ciência e à cooperação, no contexto da Guerra Fria. Além disso, esse capítulo visa explorar as condições do Tratado da Antártida e do Sistema que coordena a administração do continente. Ademais, o capítulo servirá como base para o entendimento da região de acordo com as caracterizações adotadas.

2.2. Antecedentes Históricos

A Antártida, sexto continente, é um dos meio ambientes mais frágeis do mundo, e mais sensíveis e suscetíveis às mudanças globais. Possui 90% do gelo e 80% da água doce da Terra e riquezas minerais incalculáveis. A região controla as circulações atmosférica e oceânica no Hemisfério Sul e a formação de água de fundo dos oceanos. Sua complexidade ajuda a compreender como funciona o planeta e permite acompanhar as mudanças que este vem sofrendo, por ser guardião da história climática do planeta. A região possui grande potencial energético, mineral e biológico. Além disso, possui uma incontestável importância científica, em variadas áreas, abrangendo a possibilidade de trazer

benefícios à população mundial e de esclarecer questões de relevância global, como as mudanças climáticas. Tem-se, assim, um continente estratégico.

A Antártida não possui povos nativos e a sua história é a da sua exploração. “Até meados do século XVIII, a existência da Antártida era tema apenas para conjecturas e lendas, particularmente de parte de povos indígenas como os que habitavam o sul da América do Sul” (VIEIRA, 2006: 52). Várias expedições tentaram chegar a alcançar o que estivera durante anos no imaginário das pessoas como o continente mais gelado e inóspito do planeta, mas sem sucesso.

O período de 1768 e 1778 marcou as viagens de James Cook, navegador inglês que chegou aos limites setentrionais por volta do paralelo 70° Sul. Suas viagens ampliaram o conhecimento sobre a região, mas Cook declarou não haver espaço para a existência de um continente, pois não o avistou com precisão, devido às nevas e aos icebergs (VILLA, 2004).

Desde essa viagem e até aproximadamente o fim do século XIX, a Antártida foi objeto de várias explorações em seu litoral. As águas que circundam o continente e esse próprio também passaram a servir como local de caça e pesca comercial de focas e baleias para vários países (VIEIRA, 2006). Esse cenário fazia parte dos relatos das primeiras viagens à região. A indústria baleeira era essencial para a produção de diversos produtos e usos, como iluminação, lubrificação, confecção de utensílios, entre outros⁶. A caça às focas também era objeto de muita exploração. Porém, o início do século XX assiste ao relativo declínio da atividade de caça às focas nos mares austrais, devido à quase extinção dos animais. Assim, a importância da Antártida nesse período se deve majoritariamente à exploração de animais.

A efetiva descoberta do continente, que só veio a ocorrer no início do século XIX, foi disputada por três exploradores: o americano Nathaniel Palmer, o russo Fabian Bellingshausen e o irlandês Edward Bransfield. As expedições empreendidas por tais países e por outros possuíam caráter e objetivos diversos.

⁶ Mesmo com a substituição do óleo de baleia pelo petróleo, “a indústria baleeira ainda se manteve ativa como fornecedora de matérias primas para a fabricação de ração animal e glicerina” (FERREIRA, no prelo: 24).

Após essas viagens e devido à descoberta de dificuldade de permanência no continente, devido às condições adversas do clima, entre outros, a região da Antártida perdeu interesse, mesmo para o mundo científico, por mais de meio século. A região foi, então, considerada durante um bom tempo como um espaço com influência marginal em relação à integração global de elementos políticos, econômicos e estratégicos do sistema internacional (VILLA, 2004). Tal percepção, porém, começaria a mudar e o tema antártico volta à discussão com a realização do 6º Congresso Geográfico Internacional, em 1885, que recomendou a retomada das pesquisas científicas antárticas. Dessa vez, o interesse na Antártida não era apenas científico, mas também marcadamente estratégico e econômico. Nesse momento, podemos notar o surgimento da Antártida como objeto das Relações Internacionais (VILLA, 2004).

No início do século XX, iniciam-se as explorações do interior do continente por expedições britânicas, francesas, russas e estadunidenses. E nesse período, o conhecimento acerca da Antártida foi auxiliado pelas inovações nos meios de transporte, particularmente o aéreo e pelas inovações tecnológicas (VIEIRA, 2006) que permitiram maior conhecimento sobre o continente e maior interesse dos países, que pode ser representado, em parte, pelas reivindicações territoriais.

2.3. Reivindicações Territoriais

A Antártida sempre despertou múltiplos interesses e essa característica se reflete nas diversas reivindicações territoriais sobre o território antártico. Uma reivindicação territorial supõe interesse em manter controle e domínio sobre uma área espacial. Esse foi o principal motivo que fez a Antártida ser transformada em objeto das Relações Internacionais. Tal postura foi tomada por sete países, desde 1908, quando o Reino Unido oficializa a primeira reivindicação de soberania antártica (VIEIRA, 2006).

Entre 1908 e 1940, Austrália, Argentina, Chile, França, Noruega, Reino Unido e Nova Zelândia reivindicaram soberania em partes do continente, deixando cerca de 15% de sua área total livre de reivindicações. Três dessas reivindicações se sobrepõem – a argentina, chilena e britânica. Os supostos

fundamentos das reivindicações⁷ variam da descoberta de terras até a sucessão das potências coloniais, passando pela contigüidade territorial (que sustenta que os espaços territoriais devem estar sobre a soberania dos Estados mais próximos), à teoria da ocupação efetiva, à teoria dos setores, à exploração econômica da região, entre outros. Essas reivindicações partem da premissa de que o continente não pertence a ninguém e seria passível de apropriação, parcial ou total, bastando que um Estado estabelecesse soberania em alguma parte da região (VIEIRA, 2006).

Por outro lado, há a defesa da Antártida como espaço comum a todos, não suscetível à soberania. Essa era a posição adotada por outros países com atividade no continente antes da 2^o Guerra Mundial, como os Estados Unidos, Japão, Alemanha, África do Sul, Itália e Bélgica, que não apresentaram reivindicações oficiais e se recusaram a reconhecer as já existentes. A União Soviética passou a se interessar pela região depois da 2^a Guerra e com o aumento de suas atividades, passou a adotar uma política similar, com o argumento de que a Antártida é assunto que envolve uma série de Estados (VIEIRA, 2006).

A posição ligada à internacionalização é baseada, também, na dificuldade de uma ocupação permanente, pois as condições climáticas tornam questionável seu exercício pleno. Para Ferreira, mesmo com toda a atual tecnologia, que possibilita a ocupação efetiva, dificilmente a “população” antártica, que compreende alguns poucos mil cientistas e pessoal de apoio, pode ser considerada permanente – por maior que seja sua estada no continente, esta dura apenas o quanto durarem seus projetos científicos (FERREIRA, no prelo).

2.4. Os Estados Unidos e a Antártida

Os Estados Unidos possuem importância fundamental na constituição da Antártida como a conhecemos hoje. A internacionalização foi a posição

⁷ Segundo Frederick Brum, os países que reivindicam territórios na Antártida têm por objetivo decretar soberania sobre espaços territoriais no continente. E o fazem com base em reflexões que podem ser agrupadas em seis elementos: Teoria da Descoberta, Teoria da Contigüidade e da Continuidade, Teoria dos Quadrantes, Teoria dos Setores, Teoria da Ocupação Efetiva ou por meio da Teoria da Defrontação (VIEIRA, 2006).

majoritária nos Estados Unidos para a configuração do continente. E o poder de influência do país no cenário internacional no período após 2ª Guerra, em que se destacou como potência mundial, é inegável. Como se observará abaixo, os Estados Unidos podem ser considerados como país pivô para as decisões e entendimentos sobre a Antártida, apesar de outros atores e fatores terem sido também fundamentais para a internacionalização do continente.

Tendo em vista o suposto poder hegemônico dos Estados Unidos no cenário internacional, alguns autores acham no mínimo surpreendente o fato de o país não ter feito, no passado, nenhuma reivindicação oficial de soberania sobre uma porção da Antártida. Alguns países como França, Inglaterra e Noruega se apóiam no título histórico do descobrimento para fundamentar suas pretensões de soberania. Para Villa, uma não-reivindicação americana é surpreendente porque os Estados Unidos possuem iguais títulos históricos nos descobrimentos de Palmer, Wilkes e Richard Bird (VILLA, 2004). Essa posição dos Estados Unidos foi marcada pela Doutrina Hughes. Doutrina - que foi seguida até o fim dos anos 30, e que foi estabelecida, em 1924, pelo Secretário de Estado Charles Hughes - que não reconhecia reivindicação de soberania na Antártida, pela descoberta de terras desconhecidas, somente se a descoberta fosse seguida por uma ocupação efetiva (VILLA, 2004; USAP Guide, 2008).

Entretanto, em uma atitude isolada, Richard Byrd, que dá início à exploração aérea do continente, reivindicou, em 1929, para os Estados Unidos, sem o reconhecimento do governo norte-americano, a Terra Marie Byrd, área até então ainda não reivindicada por nenhum país. Esse marco representou, a partir de então, até a assinatura do Tratado, a divisão da política norte-americana para a Antártida em duas vertentes conflitantes: uma abertamente territorialista e expansionista, que conferia vital importância estratégica para o continente; e outra mais cautelosa, que não via interesses vitais em jogo na Antártida e temia envolver-se desnecessariamente nas disputas territoriais de outros países (FERREIRA, no prelo).

Em 1938, o presidente Franklin Roosevelt exige um reexame da posição norte-americana para a Antártida. Como consequência, o estudo do Departamento de Estado propôs o abandono da Doutrina Hughes e a reivindicação formal de parte da Antártida. Porém, reivindicar oficialmente soberania de algum território antártico implicaria no reconhecimento das

reivindicações de outros países. Os Estados Unidos, então, passam a por em prática políticas para que uma mudança de postura norte-americana não encontrasse grandes contestações (FERREIRA, no prelo & AZAMBUJA, 1981). Como resultado, o Departamento de Estado americano orientou exploradores a fazer reivindicações territoriais em nome dos Estados Unidos, em caráter não oficial – mesmo que em território já reivindicado por outras nações (FERREIRA, no prelo). Entretanto, a Segunda Guerra Mundial e suas próprias exigências forçaram o término precoce dessas expedições e adiou uma reivindicação territorial americana na Antártida.

Ainda no período da 2ª Guerra Mundial, entretanto, nota-se a tentativa de realização de conferências internacionais para resolver as pendências territoriais no continente. Provavelmente baseado na Doutrina Monroe, em 1939, o Presidente Roosevelt iniciou iniciativa para promover a realização de uma conferência regional com o objetivo de formar uma política interamericana comum para a Antártida. A Doutrina Monroe, ‘América para os americanos’ influenciou no sentido de que a proposta “tinha em mente uma ‘nova forma de soberania’, uma reivindicação de soberania de todo um setor ao sul das Américas, em nome das repúblicas americanas como um todo” (FERREIRA, no prelo: 33).

No ano seguinte, a Argentina também se pronunciou sugerindo a realização de uma conferência internacional entre países que reivindicavam partes do continente para determinar um status jurídico-político que pudesse ser aceito por todos, ou seja, na tentativa de resolver as pendências sobre uma definição para o continente. As tentativas foram suspensas devido a Guerra e a sugestão foi reiterada em 1947 e 1948 (FERREIRA, no prelo).

2.4.1. A Antártida no contexto da Guerra Fria

O cenário proporcionado pelo pós-guerra e pela ascensão dos EUA e da URSS como potências mundiais iniciam um novo capítulo na história antártica. “O continente ganhou uma dimensão renovada enquanto palco de estratégias visando a afirmação do poder de países que haviam se consagrado vencedores do conflito” (VIEIRA, 2006: 53).

Nesse contexto, entre 1946 e 1947, os EUA empreenderam a maior expedição antártica realizada até hoje, a Operação High Jump.

A Operação High Jump, envolvendo 13 navios, 23 aviões e 4.700 pessoas, destoava de expedições anteriores não só por suas proporções, mas por seus objetivos serem quase exclusivamente militares – desenvolvimento de equipamentos e pessoal para utilização em áreas polares, cartografia aérea e estudo de locais viáveis para a instalação de bases militares (FERREIRA, no prelo: 34).

Segundo Peter Beck, o objetivo principal era treinar tropas e testar equipamentos e técnicas em condições polares para possível utilização no Ártico, que seria mais sensível e estrategicamente mais importante, e não pela importância estratégica da Antártida em si. Além disso, segundo Ferreira, esses treinamentos representaram uma ação precavida para um suposto combate contra a União Soviética, bem como uma retomada da política de consolidação de uma futura reivindicação territorial por parte dos Estados Unidos. Nessas condições, a Operação High Jump comprovou a superioridade dos EUA na tecnologia para exploração polar. Além disso, “o território antártico explorado por norte-americanos passou a ser maior do que a soma da área explorada por todos os países territorialistas” (FERREIRA, no prelo: 34).

Esse cenário mostra que os EUA eram os únicos com possibilidade real de ocupação e exercício pleno de soberania na região antártica. No entanto, uma reivindicação territorial norte-americana provavelmente teria impacto negativo na aliança ocidental contra a URSS. Caso os EUA adotassem o critério da descoberta para promover uma reivindicação territorial, esta reivindicação poderia abranger quase a totalidade do continente, incluindo áreas de quase todas as outras reivindicações. Ou seja, uma reivindicação americana iria necessariamente desagradar a pelo menos alguns de seus aliados ocidentais com interesses na região (QUIGG, 1985). No contexto da Guerra Fria e de angariar aliados, desagradar seus companheiros ocidentais não era a melhor política a se fazer. E assim, a Antártida deixa de ser, para os EUA, um projeto nacionalista unilateral, e passa, agora, a ser um elemento no complexo de relações com os países territorialistas e a URSS (FERREIRA, no prelo). Além do fato de que reivindicar soberania implicaria em problemas com seus aliados, essa ação diminuiria a possível atuação dos EUA no continente. Então, manter uma posição internacionalista para a Antártida traria mais

benefícios para o país, pois ampliaria sua área de atuação, já que esta não seria limitada por territórios concorrentes. Segundo Villa:

Uma explicação, não oficial, sobre a posição dos Estados Unidos quanto ao efetivo direito que lhes corresponde, em razão de seus títulos históricos, está relacionada com sua condição de grande potência. Para seu interesse nacional não lhe seria conveniente limitar sua influência a uma área da Antártida, quando poderia estendê-la a toda a região (VILLA, 2004: 83).

Na mesma linha de raciocínio, escreve Ferreira: “uma vez estabelecida a superioridade tecnológica e logística norte-americana na região, passava a fazer sentido advogar o acesso irrestrito ao continente, ao invés de sua divisão entre soberanias distintas” (FERREIRA, no prelo: 35). Dessa forma, as teses territorialistas, por parte dos Estados Unidos, começaram a perder espaço, apesar do crescente interesse militar na região, como visto anteriormente. Verifica-se, nesse período, seguidas tentativas de regulamentação jurídica do espaço antártico.

2.4.2. A internacionalização

Na tentativa de evitar um conflito entre aliados no início da Guerra Fria, devido a crescente tensão entre Argentina, Chile e Reino Unido, o Departamento de Estado dos EUA enviou, em agosto de 1948, aos países com declaradas pretensões territoriais na Antártida, um memorando sugerindo a internacionalização do continente sob a égide das Nações Unidas ou sugerindo um condomínio de nações. A imposição de um condomínio de nações implicaria em uma reivindicação formal por parte dos Estados Unidos. A proposta foi rejeitada pela Argentina e Chile, mas a idéia de condomínio encontrou alguma aceitação no Reino Unido. Porém, a proposta de envolvimento das Nações Unidas foi descartado para evitar a inclusão da URSS na questão (FERREIRA, no prelo).

O Chile, no entanto, apresentou uma contraproposta que continha a gênese do Tratado da Antártida. Essa declaração chilena, feita sob consultoria do professor de Direito Internacional Julio Escudero Gúzman, a “Declaração do Escudero”, sugeria: “uma moratória nas reivindicações territoriais; um acordo para o intercâmbio de dados científicos; e uma declaração de que bases e

expedições à região não constituíram fundamento para futuras reivindicações” (FERREIRA, no prelo: 36-37). A proposta chilena foi bem recebida e influenciou de forma definitiva a política norte-americana para a região. É nesse momento que a condição da Antártida no sistema internacional parece ganhar uma caracterização próxima ao entendimento de John Ruggie quanto à idéia de espaços e arranjos transnacionais que representam, segundo o teórico, uma superação do espaço político mundial. Entretanto, sem solução para a disputa territorial, a idéia contra atividades estrangeiras na região reivindicada por Argentina, Chile e Reino Unido permaneceu constante por toda a década de 50 (FERREIRA, no prelo).

Como resposta a esse cenário, e em reação à tentativa de partilha de 1948, em 1950, a URSS comunicou aos países territorialistas (com exceção do Chile, com quem não tinha relações diplomáticas) que teria direito a participar de qualquer entendimento sobre a Antártica, devido à contribuição russa para a descoberta do continente. Além disso, afirmou que qualquer decisão para a Antártida deveria ser feita com o seu consentimento. Ademais, a URSS mencionou que a região era uma assunto que interessava a muitos países e por isso sugeriu a internacionalização do espaço antártico, o que possibilitaria a obtenção de acordo compatível com os interesses legais de todos os interessados (VILLA, 2004 & AZAMBUJA, 1981). Ao mesmo tempo, a URSS fez expressa reserva de direitos quanto a uma futura reivindicação territorial.

A declaração soviética colocou os EUA e os países territorialistas em alarme. Os países territorialistas queriam que a presença soviética no continente fosse evitada de qualquer maneira, que para eles representava um potencial perigo para a região⁸. E assim, toda discussão entre os países territorialistas, referente à possibilidade de um regime internacional para a região, convergia para o afastamento da URSS da Antártida. Para Ferreira,

Havia, é verdade, uma percepção exagerada do perigo soviético, que superestimava a eficácia e o alcance dos recursos minerais então existentes e subestimava as dificuldades logísticas da instalação de uma base militar completamente operacional na região mais inóspita do planeta. Mas era Guerra Fria e essa percepção vai ser a

⁸ “Para os militares dos países aliados, a presença soviética no continente deveria ser evitada a qualquer custo. A importância estratégica da Antártida está mais nos potenciais perigos da presença de um inimigo do que em algum fator intrínseco à região. Outro temor era a idéia de que a Antártica se tornasse um posto avançado para lançamento de mísseis contra os países aliados do hemisfério sul, a poucos milhares de quilômetros” (Ferreira, no prelo: 38).

principal motivação dos países ocidentais no tratamento da questão nos anos porvir. É interessante notar que a posição soviética era motivada, ao menos em parte, por conter as 'pretensões dos imperialistas' ocidentais na região (FERREIRA, no prelo: 39).

Por esse motivo também, a possibilidade de uma reivindicação norte-americana foi gradualmente descartada, uma vez que provavelmente levaria a uma contra-reivindicação soviética (QUIGG, 1985). A posição norte-americana para a Antártida consolidou-se, então, no não reconhecimento de quaisquer reivindicações territoriais na Antártida, mas expressa reserva de direitos quanto à possibilidade de fazer uma reivindicação no futuro. Ironicamente, exatamente a mesma defendida pela URSS (FERREIRA, no prelo).

Dessa forma, pode-se observar que a condição histórica da Guerra Fria influenciou tanto o interesse pelo continente quanto à configuração de uma emergência para uma definição para a região.

2.5. A internacionalização e outros atores

A questão da internacionalização do continente ganha outra perspectiva em fevereiro de 1956, quando a Índia se mobilizou para incluir a questão Antártica na pauta da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU). Assinalando a importância estratégica, climática e geográfica da Antártida para a comunidade de nações, a Índia, propôs a inclusão nessa pauta de um item chamado "A utilização pacífica da Antártida, levando, portanto o princípio básico da futura conferência de Washington e mostrando seu interesse por esse remoto continente" (AZAMBUJA, 1981: 260). Embora incluído na Agenda Geral das Nações Unidas, o tema acabou não sendo considerado, restando à Índia sua retirada em novembro de 1956 (VILLA, 2004: 86). A mesma tentativa se repetiu em 1958. Porém, Argentina e Chile, com o apoio dos demais territorialistas, conseguiram, nas duas ocasiões, impedir a inclusão do tema na agenda das Nações Unidas.

A iniciativa indiana insere-se no contexto do momento de descolonização, ao contestar a idéia de que a descoberta de terras implica direitos de soberania. Além disso, sua posição fazia referência a preocupações

ambientais. Assim, por diferentes motivações, a Índia colocava-se como defensora da internacionalização do continente (FERREIRA, no prelo).

Posteriormente, outros países não-hegemônicos como a África do Sul e a Nova Zelândia (apesar de ser país territorialista), sustentaram a tese da cooperação internacional livre de injunções militares objetivando tão somente o caráter científico e humanístico, promovendo, assim, mais uma proposta de internacionalização do continente (AZAMBUJA, 1981: 260).

Tal posição desses países não-hegemônicos reflete a perspectiva de que uma não-territorialização da Antártida tornaria mais acessível a atuação desses países no continente. Aceitar a divisão da região em territórios soberanos implicaria na não atuação na região, por lhes faltar argumentos para entrar na briga por um território. Por outro lado, fica claro que a internacionalização é uma proposta que visa, fundamentalmente, a participação, no produto da exploração de recursos antárticos, como petróleo e krill⁹, dos países com escasso desenvolvimento tecnológico.

2.6. A importância da comunidade científica e O Ano Geofísico Internacional

A comunidade científica sempre possuiu relevante participação nas operações antárticas de vários países. Na verdade, este foi o setor que mais motivou a atuação dos países no continente. Segundo Philip Quigg, desde o início, foi a curiosidade científica que levou o homem à Antártida, primeiro porque era intolerável ser ignorante sobre qualquer parte do planeta. E segundo, pela esperança de que esse inóspito continente iria ampliar o conhecimento sobre o planeta e sobre o universo. Por outro lado, é verdade que o desejo por fama e fortuna, bem como por interesses nacionais motivavam a pesquisa na região. Mas é inegável também dizer que a atuação dos países no continente hoje é bastante atrelada à ciência, principal atividade na Antártida e motivação primeira na região (QUIGG, 1985).

⁹ “O krill (*Euphausia superba*) é a mais abundante espécie de zooplâncton que habita o Oceano Austral; crustáceos rosados, semelhantes a um pequeno camarão, de até 65mm, que constituem a base da cadeia alimentar antártica, sendo o principal alimento de baleias, focas e aves” (FERREIRA, no prelo: 75).

Em 1950, a comunidade científica internacional começava também a se mobilizar em torno da questão antártica. Durante esse ano, um grupo de cientistas americanos retomou a idéia do Ano Polar¹⁰ Internacional - API¹¹, constituindo vários participantes e componentes cuidadosamente coordenados, com o objetivo de resolver questões importantes sobre a Antártida, ampliar o entendimento sobre as regiões polares, bem como sobre o espaço exterior (QUIGG, 1985). Porém, algumas organizações científicas, como a Organização Meteorológica Mundial e a Associação Internacional de Magnetismo Terrestre e Eletricidade, sugeriram que o programa fosse expandido para além dos pólos para incluir outras regiões e outros aspectos para análise. A sugestão foi aceita e o nome do programa foi mudado para Ano Geofísico Internacional (KORSMO, 1998). De fato, o AGI se estabeleceu não somente com a iniciativa de pesquisa para entendimento das regiões polares e dos oceanos ao redor, mas de uma ampla área de estudo, pois o continente é um inigualável local para estudo de aspectos globais e fenômenos extraterrestres (QUIGG, 1985).

De acordo com Villa, o fracasso dos Estados Unidos de conseguir apontar soluções para os problemas referentes às reivindicações territoriais na Antártida, e de chegar a um acordo político sobre a região, “fez mudar a estratégia dos EUA, utilizando, desta vez, como forma de lograr seu objetivo, homens de ciência de diversas organizações internacionais” (VILLA, 2004: 86). Uma dessas organizações era o Conselho Internacional de Uniões Científicas – hoje Conselho Internacional para a Ciência (ICSU), que organizou, no período de julho de 1957 a dezembro de 1958, o Ano Geofísico Internacional (AGI): um evento transnacional de grandes proporções, de caráter científico, envolvendo dezenas de milhares de cientistas de 67 países.

No âmbito do AGI, doze países (África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, EUA, França, Japão Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e

¹⁰ Edições anteriores do Ano Polar Internacional haviam ocorrido em 1882-83 e 1932-33.

¹¹ É dito que a sugestão de um novo Ano Polar foi feita pelo geofísico americano Lloyd Viel Berkner. Além disso, muita importância para a configuração do AGI foi dada a ele, devido ao seu envolvimento com a política externa e a sua atuação como intermediário entre a comunidade científica e Washington (Korsmo, 1998). “Berkner advogava um papel maior à ciência e aos cientistas na política norte-americana e defendia que o avanço da geofísica, assim como de outras ciências da Terra, era convergente com os objetivos da política de segurança nacional da Guerra Fria” (FERREIRA, no prelo: 41)

URSS¹²) estabeleceram 50 estações de pesquisa na Antártica, totalizando mais de 5.000 pessoas. EUA e URSS estabeleceram 7 bases cada (FERREIRA, no prelo).

Para coordenar os programas científicos na Antártida, o ICSU criou o Comitê Científico para Pesquisa Antártica - SCAR, que até hoje possui essa função, em nível internacional, e tem papel importante no Sistema do Tratado Antártico. A rigor, seus membros são representantes acadêmicos, não de seus respectivos governos. Essa característica conferiu ao evento um aspecto estritamente científico. Segundo Ferreira, nas conferências preparatórias para o AGI foi repetidamente declarado o caráter estritamente científico do evento, formalizado propostas de representantes de Argentina e Chile, preocupados em evitar qualquer efeito do AGI sobre o status das reivindicações territoriais existentes.

Foi feito, então, um acordo a fim de evitar que as atividades científicas sob o AGI servissem de base para futuras reivindicações. No entanto, tendo em vista a complexidade logística e dos altos custos para condução de pesquisas nessa região de clima hostil, o envolvimento dos governos era inescapável. Assim, já não haveria como evitar que o AGI tivesse conseqüências políticas, a começar pelo fato de que o evento recebia considerável apoio oficial e, principalmente, pela participação soviética nele (QUIGG, 1985). Porém, apesar disso, a ciência é central no envolvimento humano na Antártida. Apesar da presença onipotente da política, a ciência providenciou as razões para quase todas as atividades na região, entre outras atribuições¹³.

Observa-se, no contexto do AGI, que a institucionalização da Antártida como área internacional se deve muito à pressão da comunidade científica. Esta defendia um continente para a ciência, livre de problemas de segurança e

¹² Segundo Quigg, antes do AGI a URSS não havia demonstrado grande interesse na região antártica, mas "at the last moment the Soviets decided to participate. They made a spectacular entry, stunning the world with Sputnik as the IGY was getting under way. Though late getting started, the Soviets mounted a major effort in some of the most inhospitable parts of the continent" (QUIGG, 1985: 09).

¹³ Segundo QUIGG, "It laid the basis for the political regime now governing the continent and informs all the coordinated actions taken by governments in respect to Antarctica. It establishes the criterions for admission to the inner circle of decisionmakers for Antarctica. It has provided what little is known about the region's resources, and if they are to be exploited without endangering the environment, scientists will have to show how it can be done" (QUIGG, 1985: 13).

fronteiras. A postura internacionalista, então, surgiu não somente nos estados, mas da comunidade científica livre de soberania que teve importância fundamental na organização do espaço antártico como o conhecemos hoje (ROSENAU, 2000). De um ponto de vista político, o AGI foi importante para chamar atenção dos Estados à importância de um estatuto que preservasse os territórios para a paz, para a ciência e para a cooperação internacional (VIEIRA, 2006). A comunidade científica, assim, influenciou na configuração de cooperação para a Antártida, no âmbito da Guerra Fria. A postura da comunidade científica reflete mais uma característica que nos remete à idéia de que a condição da Antártida no sistema internacional reflete uma superação da tradicional forma de organização do espaço político.

Porém, tal cooperação para promover o AGI não se deu tão facilmente. A primeira reação estadunidense foi de relutância em participar de uma iniciativa cooperativa com a URSS. No entanto, a importância de uma participação ativa dos EUA no AGI convenceu o Governo de tal feito, que como consequência aprovou, em 1954, novas diretrizes da política norte-americana para a Antártica. O governo, então, “passou a dar total apoio ao comitê norte-americano para o evento e a marinha se responsabilizou por toda a logística e por construir as bases norte-americanas – as Operações Deepfreeze I (1955-56) e II (1956-57)” (FERREIRA, no prelo: 42). Ressaltava-se, nessas novas premissas para a Antártida, a importância científica e um valor estratégico diminuto. Recomendava-se uma firme presença na região com vistas a impedi-la à URSS e garantir acesso a eventuais recursos naturais. Para isso, sugeria-se mapear, explorar e estabelecer bases científicas na Antártida (FERREIRA, no prelo).

Segundo proclamação de Eisenhower, em 1958, seria definitivo convencer as demais nações para a necessidade de atender à convocação de uma conferência para o trato da controvérsia. Em seu discurso, ele dizia que os Estados Unidos eram partidários do princípio de que os vastos e inabitados espaços da Antártida deveriam ser utilizados para propósitos pacíficos e que a Antártida deveria ser aberta a todas as nações para realizar atividades científicas e pacíficas, bem como realizar acordos administrativos conjuntos (AZAMBUJA, 1981).

Com o advento do AGI e tendo em vista os princípios do evento, os países territorialistas constataram que a presença soviética na Antártica não poderia mais ser evitada e tendia à permanência. Na tentativa de resolver a questão, em 1957, o Reino Unido sugeriu a criação de um condomínio¹⁴ que incluísse a URSS, ao invés da idéia original de tentar excluir os soviéticos da região. O argumento britânico usado foi que após o AGI não seria possível retirá-los da região, já que a URSS já havia declarado, em nome da liberdade de pesquisa, que manteria suas estações científicas no continente mesmo após o término do AGI. A proposta britânica só foi aceita com a inclusão da idéia de desmilitarizar o continente¹⁵.

Tendo em vista que se tornava urgente uma resolução para a questão devido a aproximação do fim do AGI e da 13ª AGNU, no início de 1958, os EUA se mobilizavam para usar o AGI como um evento precedente para um regime para a Antártica. Para o governo norte-americano, esta seria a última chance de resolver a questão, antes que a URSS pudesse estabelecer uma presença militar e antes que a AGNU pudesse levar o tema da questão da Antártida na ONU adiante, em decorrência da segunda tentativa da Índia. Segundo Ferreira, “um fracasso nas negociações possibilitaria a concretização dos temores ocidentais quanto à presença soviética na região e havia sérias dúvidas quanto a uma solução no âmbito da ONU” (FERREIRA, no prelo).

2.7. A Conferência de Washington e o Tratado da Antártida

Assim, ainda em 1958, os EUA enviaram aos outros 11 países que estabeleceram estações científicas na Antártida durante o AGI uma proposta de realização de uma conferência em Washington para a criação de um regime internacional para a Antártica. A proposta foi amplamente aceita e “expressava a posição norte-americana, retomava os pontos principais da Declaração de

¹⁴ “A proposta retomava os pontos da Declaração de Escudeiro, mas ia além ao sugerir uma espécie de governo antártico multinacional, uma organização que se chamaria Autoridade Internacional Antártica” (FERREIRA, no prelo: 44).

¹⁵ Segundo Jason Kendall Moore, a princípio os Estados Unidos se opuseram à inclusão de um mecanismo para banir testes nucleares na região, com o intuito de reservar o direito de fazê-lo no futuro. “The US delegation finally accepted the ban to prevent the conference from dissolving, in which case the Soviets would have an ideal opportunity to allege that the US only supported forms of international cooperation that advanced its military interests” (MOORE, 2008: 115).

Escudeiro e continha os principais pontos do que viria a ser o Tratado da Antártica” (FERREIRA, no prelo: 46), dentre eles, o “não reconhecimento das reivindicações existentes e reserva de direitos quanto à possibilidade de uma futura reivindicação territorial por parte dos EUA; a liberdade de pesquisa científica; o uso da região somente para fins pacíficos; [e a não exigência de] renúncia ou reconhecimento de qualquer reivindicação territorial” (FERREIRA, no prelo: 46).

A repercussão da proposta americana implicou em algumas ressalvas, apesar de ter sido amplamente aceita. Países como Argentina, Chile e Austrália anunciaram que abandonariam a conferência caso houvesse qualquer sugestão de internacionalização ou acesso irrestrito ao continente. Mas apesar de Argentina e Chile terem protestado, acabaram concordando no temor de, ficando fora do Tratado Antártico ficassem também marginalizados no diálogo antártico. A Nova Zelândia, apesar de ser um dos países territorialistas, propôs junto à Índia uma internacionalização plena do continente sob o âmbito das Nações Unidas. O Reino Unido ainda tentava a criação de uma burocracia internacional para lidar com o tema. Os demais países territorialistas pareciam dispostos a amplas concessões no intuito de evitar uma presença militar soviética. Já a URSS, mantinha sua posição anterior de não reconhecimento das reivindicações territoriais e de defesa de um regime irrestritamente aberto a todas as nações. Mas a idéia de um regime aberto a outros países comunistas era intolerável para os norte-americanos. Mas um consenso foi formado.

Assim, em 01 de dezembro de 1959, foi assinado o Tratado da Antártida, em Washington, entre os governos de doze países que haviam participado do AGI – EUA, URSS, Inglaterra, Nova Zelândia, Bélgica, Chile, Argentina, Noruega, França, Austrália, Japão e África do Sul. Entrou em vigor em junho de 1961. A partir desse ano, outros países aderiram ao Tratado, por realizarem projetos de substância e de reconhecimento pela comunidade científica.

Os objetivos principais do Tratado se referem à utilização do continente apenas para fins pacíficos, cooperativos e direcionados à pesquisa científica. Possui, ainda, os princípios de proteção ao meio ambiente antártico, de não-militarização e de não instituição de soberania no continente. Dessa forma, segundo Villa, “o Tratado Antártico deixou indeterminado o status jurídico da região, isto é, não a definiu nem como espaço submetido à soberania, nem

como herança comum da humanidade, nem como terra nullius” (VILLA, 2004).

Os catorze artigos do Tratado tratam sobre o uso pacífico do continente – proibindo atividades de caráter militar, banindo explosões nucleares¹⁶ e depósitos de resíduos radioativos - sobre a promoção científica do continente, sobre o congelamento das reivindicações territoriais, sobre inspeções, questões institucionais e processo de tomada de decisão. O Tratado obriga as partes a se submeterem aos princípios da carta da ONU em suas atividades no território antártico, bem como prevê a realização de reuniões consultivas entre os representantes dos Estados membros.

O Tratado é o núcleo de um dos mais eficientes regimes internacionais ambientais. Além disso, possui um caráter inovador, devido à implementação de normas a serem seguidas por diversos Estados e atores, referentes a uma extensão espacial não-territorial. Porém, o Tratado não abrange todos os aspectos que o espaço antártico exige. Não prevê providências para a exploração de recursos naturais - assunto que estava, sem dúvida, no topo da lista dos interesses dos países - não soluciona a questão territorial, e a questão da jurisdição. Por esse motivo, há quem diga que o Tratado da Antártida “é um primor da chamada ‘ambigüidade criativa’, especialmente o artigo IV, pedra fundamental do Tratado, que congela o litigioso antártico indefinidamente” (FERREIRA, no prelo: 47). Ou seja, o Tratado não desqualifica, e de fato preserva os direitos previamente invocados, bem como as pretensões de soberania territorial sobre o continente. Porém, impede a apresentação de qualquer outra reivindicação além das que já foram apresentadas.

É dito que a maioria dos países territorialistas se recusou a retirar suas demandas. “Ao invés de acabarem com todas as chances de cooperação futura, os não-reivindicantes acordaram que as reivindicações e seus limites deveriam ser ignorados para fins de cooperação, mas não seriam afetados por ela” (VIEIRA, 2008). O Tratado da Antártida é criado, assim, para agir como um aliviador de tensões, quanto às reivindicações territoriais sobre o território antártico, por meio de uma idéia de internacionalização do continente, marcado pela paz, pela ciência e pela cooperação. Isso nos remete à concepção de

¹⁶ Segundo Moore, o movimento anti-nuclear que ganhou proeminência nos anos 1950 influenciou a inclusão de tal aspecto no Tratado da Antártida. “Fortunately the Antarctic Treaty was debated without restraint, and its nuclear test ban would be carried further, helping to rescind the possibility that humanity might yet destroy itself” (MOORE, 2008: 120).

Estados-tampão de Hans Morgentau, em que uma região que fica entre dois países potencialmente hostis, por exemplo, é pensada para evitar conflitos entre eles. Bom, nesse caso se trata de algo em âmbito estatal, mas a idéia pode ser aplicada à Antártida também. O âmbito é outro, mas a consequência é a mesma. Uma ampla extensão espacial que estava gerando conflitos entre vários estados é criada como um “Estado-tampão”, para amenizar os problemas e ser tratado com algo diferenciado, por meio de um discurso de internacionalização e espaço destinado à paz.

2.8. O Sistema do Tratado da Antártida

Como o Tratado da Antártida peca em deixar de englobar, em seus artigos, todas as complexidades e exigências do ambiente antártico, outras medidas de conservação e tratados, bem como convenções foram feitas para ampliar o escopo de atuação e proteção da região. Todo esse arcabouço jurídico de regulação do continente é inserido dentro de um Sistema do Tratado Antártico, que é a “entidade” que administra e controla o continente, bem como acolhe considerações de governos, de organizações não-governamentais, ademais da ativa participação da comunidade científica na formulação de políticas antárticas. O STA, portanto, é o regime internacional que regulamenta as atividades humanas na Antártida, dentro dos quais foram criados diversos regimes específicos¹⁷. O fio condutor que une cada um desses instrumentos é o Tratado da Antártida, o contrato constitutivo (FERREIRA, no prelo).

Além dos doze membros originais, desde 1961 outros 35 países¹⁸ passaram a fazer parte do Tratado. Destes, 16 países obtiveram *status* como

¹⁷ Regimes específicos podem ser exemplificados por: Medidas para a Conservação da Fauna e Flora Antárticas, pela Convenção para a Conservação das Focas Antárticas, pela Convenção para a Conservação de Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR), e pelo Protocolo de Proteção Ambiental (Protocolo de Madri).

¹⁸ Polônia (1961), República Tcheca (1962), Eslováquia (1962), Dinamarca (1965), Holanda (1967), Romênia (1971), Alemanha (1974/1979), Brasil (1975), Bulgária (1978), Uruguai (1980), Papua Nova Guiné (1981), Itália (1981), Peru (1981), Espanha (1982), República Popular da China (1983), Índia (1983), Hungria (1984), Suécia (1984), Finlândia (1984), Cuba (1984), República da Coreia (1986), Grécia (1987), República Democrática e Popular da Coreia (1987), Áustria (1987), Equador (1987), Canadá (1988), Colômbia (1989), Suíça (1990), Guatemala (1991), Ucrânia (1992), Turquia (1996), Venezuela (1999), Estônia (2001), Bielorrússia (2006) e Principado de Mônaco (2008).

Parte Consultiva, passando a ter plena participação nas ATCM's junto aos 12 signatários originais: Polônia (1977), Alemanha (1987/1981), Brasil (1983), Índia (1983), República Popular da China (1985), Uruguai (1985), Itália (1987), Espanha (1988), Suécia (1988), Peru (1989), Finlândia (1989), República da Coreia (1989), Holanda (1990), Equador (1990), Bulgária (1998) e Ucrânia (2004)¹⁹. Tal ampliação de países membros confere ao Tratado maior legitimidade e representação em quase todo o planeta, contendo participação de “todos os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, as maiores economias do mundo, os países mais populosos, países de todos os continentes e representantes do mundo desenvolvido e em desenvolvimento” (FERREIRA, no prelo: 57).

O Tratado determina que as partes se reúnam freqüentemente, e essas reuniões foram institucionalizadas por meio das Reuniões Consultivas do Tratado da Antártida (Antarctic Treaty Consultative Meetings – ATCM's), para regular a presença internacional no continente e a utilização da região, com a finalidade de intercâmbio de informações. O funcionamento das ATCM's pode ser comparado a de um corpo legislativo, um órgão de tomada de decisões por consenso. Desde 1991, as ATCM's passaram a ser anuais.

Somente os países que obtiveram o *status* como Partes Consultivas têm direito a voto e decisão. Esse *status* é concedido aos países que comprovarem estarem realizando relevante atividade científica no continente, por meio de missões científicas e manutenção de uma estação permanente.

Por volta dos anos 80, o Sistema do Tratado Antártico recebeu inúmeras críticas de países não-membros do Tratado, que definiam o STA como um clube restrito e que afirmavam que as decisões para o continente deveriam ser tomadas por todos os países da ampla comunidade internacional. Tendo em vista essas críticas e alguns outros fatores, o STA tentou flexibilizar algumas regras e passou a permitir que países não-membros, interessados na questão da Antártida, participassem das ATCMs. Essa postura foi vista também como uma estratégia para fazer com que esses países críticos aderissem ao Tratado

¹⁹ Maiores Informações podem ser encontradas no site do Sistema do Tratado Antártico: <http://www.ats.aq>. Acesso em 26/07/2009.

e para evitar que esses conseguissem levar de fato a questão da Antártida para a ONU.

A partir de meados dos anos 90, também representantes de ONGs e organismos internacionais, especializados da ONU, iniciaram participação nas reuniões como observadores, bem como atuantes no continente, como, por exemplo, o Greenpeace, representando a importância do papel dos atores transnacionais na Antártida e na cooperação internacional para a proteção ambiental. Em 1987-1988 o Greenpeace promoveu uma expedição à Antártica, que produziu um substancial relatório comprovando o não cumprimento do Código de Conduta para Bases e Expedições pela quase totalidade das bases presentes. Também foi comprovado o início de práticas danosas ao meio ambiente, como a queima de lixo a céu aberto, inclusive de plásticos; o despejo de esgoto, sem prévio tratamento das bacias circundantes; e a disposição de resíduos no gelo à espera do derretimento na primavera. Relatórios como esse têm sido importantes para que a legislação para preservação e proteção ambiental se tornem ainda mais fortes no Sistema do Tratado Antártico.

2.9. Conclusões parciais

Na tentativa de levantar hipóteses para a constituição da Antártida como a conhecemos hoje, pode-se dizer que a internacionalização do continente antártico teve não apenas uma determinação, mas várias. De acordo com as informações acima, observa-se que a institucionalização do Tratado Antártico, que representa a internacionalização, foi influenciado pelos valores, idéias e interesses dos Estados Unidos; interesses, esses, que foram decisivos para constranger a condição atual da Antártida. Porém, seria muito simplista definir a internacionalização como uma determinação das vontades americanas, que adotariam uma posição internacionalista para a Antártida por ser mais vantajosa - em que teria acesso a todo o continente - do que manter uma posição territorialista, em que teria seu acesso limitado às áreas reivindicadas por outros Estados. A própria posição americana teve que levar em conta os interesses e valores de aliados na Antártida, e se manipular de acordo com as imposições do sistema bipolar e da corrida para a definição do continente.

A internacionalização foi marcada, como visto anteriormente, também, por uma determinação histórica fundamental, nos embates entre Estados Unidos e URSS, no contexto da Guerra Fria. Tal idéia é também compartilhada por Rosenau. Segundo ele, uma perspectiva realista para o porquê que o Tratado da Antártida foi negociado e entrou em vigor se deve a uma determinação histórica fundamental: a Guerra Fria. Segundo ele, o medo mútuo de uma expansão da corrida de armas nucleares levou as duas potências (e seus aliados) a cooperar, no âmbito da Guerra Fria. Para ele, foi decidido manter a corrida armamentista fora da região. Nessa perspectiva, o sistema da Guerra Fria não teria funcionado na Antártida. Os países eram inimigos, mas cooperavam entre si.

Porém, para Ferreira, apesar de o AGI ser considerado uma grande exceção às hostilidades da Guerra Fria, ao colocar as duas frentes juntas em um projeto de cooperação, é também possível afirmar que o AGI foi fruto da Guerra Fria, uma vez que a pesquisa científica realizada serviu em parte para alimentar a corrida espacial²⁰ e a corrida armamentista, ainda que os cientistas diretamente envolvidos não tivessem consciência disso. Dessa forma, pode-se dizer que o AGI estava profundamente inserido no contexto da Guerra Fria e que ultrapassava a questão antártica.

Por outro lado, há segundo Rosenau a visão pós-internacionalista, segundo a qual a comunidade científica foi determinante para a internacionalização da Antártida. Essa idéia também é implementada e discutida nesse capítulo. Como visto, observa-se, no contexto do AGI, que a institucionalização da Antártida como área internacional se deve muito à pressão da comunidade científica. Esta defendia um continente para a ciência, livre de problemas de segurança e fronteiras. A postura internacionalista, então, surgiu não somente nos Estados, mas da comunidade científica livre de soberania que teve importância fundamental na organização do espaço antártico como o conhecemos hoje.

²⁰ As pesquisas referentes ao espaço exterior foram tão ou mais importantes e parte das atividades na Antártica era direcionada para esta linha de pesquisa. O AGI pode ser considerado um dos primeiros passos na corrida espacial, junto com o lançamento do Sputnik, em 1957. O programa norte-americano especificamente buscava dados que possibilitassem o já prometido lançamento de seu próprio satélite artificial (FERREIRA, no prelo: 43).

Outra questão importante levantada no presente capítulo é que vários países emergentes, como a Índia e a Nova Zelândia fizeram pressão para a internacionalização do continente, com o argumento de que uma não-territorialização da Antártida tornaria mais acessível o acesso desses países à Antártida.

Vê-se, assim, que o esforço de internacionalização do continente e os arranjos implementados para atingir esse objetivo refletem o entendimento de Ruggie sobre uma organização mundial pós-moderna, que representaria uma superação da tradicional concepção do espaço político mundial.

Tendo em vista o exposto, o capítulo próximo destina-se a levantar informações acerca da discussão da questão da Antártida para além do Sistema do Tratado Antártico, especialmente com a discussão sobre a questão da Antártida na ONU. Além disso, visa-se buscar entendimentos acerca do futuro provável para a Antártida.

Capítulo 03

A questão da Antártida para além do Sistema do Tratado Antártico

3.1. Introdução

O presente capítulo destina-se a investigar a questão da Antártida na ONU e as adicionais discussões relativas ao continente para além do Sistema do Tratado Antártico.

3.2. “A questão da Antártida” na Organização das Nações Unidas

Como visto nos capítulos anteriores, o Sistema do Tratado Antártico é o arcabouço que administra o continente, por meio de um Tratado e mais algumas convenções e protocolos adicionais. O regime é tido como um exemplo de cooperação internacional extensiva. Mas nem todos, no decorrer da história e ainda hoje, são adeptos a essa idéia. Certos países começaram a questionar os méritos do STA e a exigir um regime mais democrático e não-exclusivo.

As palavras de ordem do Tratado da Antártida sempre foram relacionadas ao ‘interesse de toda a humanidade’. Segundo Quigg, esse termo tem sido usado pelas partes consultivas para estabelecer uma obrigação para a comunidade mundial e para passar a impressão de que eles realmente estão cumprindo com suas responsabilidades. Porém, outras visões eram céticas quanto a isso e demonstraram sua insatisfação na ONU. A noção de que as nações mais ricas do mundo deveriam ter o poder exclusivo para prover decisões para a Antártida se tornou inaceitável (QUIGG, 1985: 37).

Como visto no capítulo anterior, a tentativa de levar a temática Antártida para a ONU nos remete ao Pós-Segunda Guerra, quando a Índia²¹ tentou

²¹ Segundo Klaus J. Dodds, embora a Índia tenha sido o primeiro país a tentar levar o tema Antártida para a ONU, foi também uma das primeiras grandes nações do Movimento dos Não-Alinhados (NAM) a entrar no STA: “While Malaysia began a challenge to the Antarctic Treaty System in 1983, India (alongside China and later Brazil) had not only acceded to the Treaty but also become a Consultative Party within a remarkably quick time in September 1983 (weeks

mostrar que a Antártida necessitava de um arcabouço internacional para administrá-la. Porém, tal tentativa foi frustrada. Apesar de tudo, a crescente pressão para envolver a ONU representou uma importante parcela nos bastidores para as negociações que resultaram na criação e institucionalização do Tratado da Antártida em 1959.

Algum tempo depois, o assunto voltou à pauta de discussão. Um pequeno lobby de países do Terceiro Mundo, liderados por Malásia, Antígua e Barbuda e Sri Lanka, apresentaram a proposta de internacionalização da Antártida ao Movimento de Países Não-Alinhados (NAM) e à Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), com objetivo declarado de tornar a Antártida 'herança comum da humanidade' (VILLA, 2004). O tema Antártida foi levado à AGNU pela primeira vez por Shirley Amerasinghe, representante do Sri Lanka, que estava prestes a se tornar presidente da Assembleia Geral em 1976. Ele não ofereceu nenhuma proposta específica, mas sua mensagem era clara: a ONU deve se envolver com os assuntos da Antártida, especialmente para defender os princípios de equidade no compartilhamento dos recursos e benefícios alcançados pela ciência na Antártida. Naquele momento, apenas o Peru se juntou ao Sri Lanka na articulação da proposta para a ONU na Antártida (QUIGG, 1985).

Anos mais tarde, em 1983, a Malásia - liderada pelo Primeiro Ministro Mahathir bin Mohamed²² -, liderando o Movimento dos Não-Alinhados, conseguiu introduzir, após uma tentativa mal sucedida no ano anterior, a "Questão Antártica" na agenda da AGNU, como assunto de importância global, que merecia, segundo Mahathir, os méritos da atenção da comunidade internacional. Além disso, a Malásia emerge como uma voz crítica ao Tratado da Antártida e ao STA. Suas críticas eram direcionadas ao o que eles chamavam de 'clubes restritos', cujas condições de acesso excluem países em

rather than months or years). This occurred at a moment when India was chair state of NAM, which had been a harsh critique of the ATS" (DODDS, 2006: 66).

²² Para Rohan Tepper e Marcus Haward, "elected as Prime Minister of Malaysia in 1981, Mahathir bin Mohamad immediately sought to place his country firmly in the vanguard of the developing, non-aligned world" (TEPPER & HAWARD, 2005: 113).

desenvolvimento que não dispõem da tecnologia para empreender “substancial pesquisa científica na região”, eficácia limitada e legado dos tempos coloniais²³.

Para Mahathir, terras inabitadas, como a Antártida, devem ser administradas pela ONU, para garantir que a futura exploração da área possa beneficiar todas as nações, não apenas aquelas que possuem capacidade econômica e tecnológica. Para a Malásia, ainda, o processo de decisão do STA era não-democrático, no sentido de que ignoravam a posição dos países não-membros e a visão de uma ampla parte da comunidade internacional. Questionavam também a capacidade do STA em garantir a proteção do ambiente antártico. Além disso, para a Malásia, uma falta de cooperação entre o STA e a ONU, e suas agências especializadas, evidencia falta de eficácia do Tratado (TEPPER & HAWARD, 2005). Segundo Ferreira, a atitude visava atribuir às Nações Unidas as responsabilidades autodelegadas até então pelas Partes Consultivas, seja na forma de uma incorporação do regime pela estrutura da ONU, seja na forma de um novo regime, seja na atribuição do continente à idéia de herança comum da humanidade (FERREIRA, no prelo).

Tendo em vista a forte posição da Malásia e das organizações internacionais para levar a questão à ONU, uma resolução²⁴ do Secretário-Geral das Nações Unidas colocou a questão da Antártida para ser discutida na Sessão da AGNU de 1984 (TEPPER & HAWARD, 2005). Como conseqüência, a ONU se envolve com a questão da Antártida por mais de vinte anos. Durante esse período, o tópico foi levado à Assembléia Geral por 16 vezes, tendo em vista o fato de que reuniões bienais e depois trienais substituíram o original sistema de uma sessão anual. A natureza e foco do envolvimento da ONU no tema antártico têm sido caracterizados pela continuidade por um longo período, mas também por mudanças profundas de características. A oposição de idéias entre os Estados acerca da administração da Antártida revelava que manter um acordo por muito tempo iria ser difícil (BECK, 2004).

²³ “Prime Minister Mahathir was not afraid to use the term ‘colonialism’ and to highlight the conditions, which enabled the genesis of the ATS. As he noted in 1983: While there is some merit in the [Antarctic] treaty, it is nevertheless an agreement between a select group of countries and does not reflect the true feelings of members of the United Nations or their Just claim. A new international agreement is required so that historical episodes are not made into facts to substantiate claims” (DODDS, 2006: 66).

²⁴ Todas as resoluções adotadas no âmbito da questão da Antártida na ONU estão disponíveis no site da organização, <http://www.un.org/documents/resga.htm>. Acesso em 26/07/2009.

Em novembro de 1983, as sessões da Primeira Comissão da ONU resultaram em uma resolução por consenso acerca da “Questão da Antártida”, a ser levada a uma adoção oficial pela AGNU. Subsequentemente, em 15 de dezembro, a Assembléia Geral adotou a resolução A38/77, instruindo a Secretaria-Geral da ONU a relatar todos os aspectos da Antártida a tempo para a primeira reunião em 1984 (BECK, 2004). Reuniões sucessivas na ONU, guiadas pelos detalhados relatórios editados pela Secretaria-Geral das Nações Unidas exigiam que as partes do Tratado garantissem à ampla comunidade internacional dentro da ONU, especialmente aos não-membros do STA, informações sobre o que estava acontecendo na Antártida e ao redor dela, o que se deu mais notavelmente sobre a relevância global da pesquisa Antártida e sobre os méritos do STA, como mecanismo administrativo do continente. A Secretaria-Geral preparou um extenso “Estudo sobre a questão da Antártida” para a sessão a ser realizada em 1984. Segundo Peter Beck, esses volumes representaram uma importante fonte de pesquisa para os estudiosos da evolução da natureza das políticas governamentais para a Antártida. O que não se pode negar é o fato de que o continente passou a ser uma região menos remota e menos desconhecida aos não-membros do Tratado, oferecendo-os a possibilidade de terem uma visão mais informada dos assuntos antárticos (BECK, 2004).

A resolução adotada nessa sessão, (A39/152), representou pouco avanço à adotada no ano anterior, e apenas adiou qualquer decisão para o próximo ano. Entretanto, a polarização de visões entre os Estados a favor ou contra o STA revelou que ia ser difícil manter um consenso a longo prazo sobre o assunto. Nesse período, também, a Malásia foi persistente em persuadir os interesses dos países em desenvolvimento para que o termo “herança comum da humanidade” fosse aplicado à Antártida. Porém, o tema não encontrava aceitação entre os membros do STA (BECK, 2004).

3.2.1. Um período sem consenso, a CRAMRA e o Protocolo de Madri

De acordo com Peter Beck, as sessões dos anos 1985 a 1993 tiveram pontos em comum: falta de consenso. Por um lado, representaram o aumento das críticas dos não-membros do Tratado da Antártida quanto à fragilidade do

STA e quanto à característica de grupo restrito que o STA representava, segundo a visão deles. Por outro lado, as sessões tiveram como característica a contra-posição dos membros do STA, que passaram a não participar das reuniões da AGNU para os assuntos antárticos e a não mais votar nas resoluções que estavam sendo desenvolvidas durante as reuniões, em resposta às inúmeras críticas ao regime, que segundo eles, eram infundadas. Além de pararem de participar e de votar, pararam também de passar informações suficientes à ONU. As resoluções adotadas, sem consenso, nessas reuniões, basearam-se em geral na exigência de que os países membros do STA informassem melhor a comunidade internacional na ONU, no andamento das negociações de um regime para os recursos minerais da Antártida, pedindo uma moratória sobre o assunto, e na exigência de exclusão da África do Sul como membro do STA, devido ao regime de apartheid que mantinha no período (BECK, 2004).

Em 1988, as partes do STA adotaram a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos – CRAMRA, situação que marcou mais um motivo que levou a Malásia a criticar o STA. O CRAMRA foi uma tentativa de se chegar a um acordo acerca da exploração de recursos minerais. Entretanto, a convenção chegou a ser assinada, mas nunca entrou em vigor. Em seu lugar, as partes do Tratado adotaram o Protocolo de Madri em 1991 (FERREIRA, no prelo). Segundo Tepper e Haward, “In Malaysia’s view, the title of the Convention made it sound like a ‘mining code of conduct’. Moreover, the Convention was an attempt to ensure exclusive development rights for the ATCPs.” (TEPPER & HAWARD, 2005:116).

Segundo Ferreira, na formulação da convenção, o acordo “foi tomando forma em um regime que permitiria a exploração e exploração do continente referentes a áreas geográficas, que teriam na sua composição uma forma de equilibrar países territorialistas e não-territorialistas” (FERREIRA, no prelo: 93). O receio de uma ruptura no STA era grande, seja pela pressão da AGNU, seja pelas diferenças internas, o que impeliu as partes a chegar a um acordo. Nesse contexto, a pressão externa causada pela atuação do Movimento dos Não-Alinhados na AGNU teve seu impacto na negociação da convenção. O acordo resultou na concessão de um número mínimo de países em desenvolvimento para os Comitês Reguladores e na preocupação em dar voz às Partes não-

consultivas na Comissão e nas Reuniões Especiais. Isso reflete uma tentativa de acomodação externa, buscando certo reconhecimento da comunidade internacional. Com isso, o ataque ao STA promovido na AGNU foi perdendo força, e ganhou apoio e aceitação de alguns países.

Porém, como dito, problemas internos do STA, além das intensas críticas dos países não-membros impossibilitaram a entrada em vigor da convenção. Em seu lugar, as partes adotaram o Protocolo de Madri²⁵, que suplementa o Tratado da Antártica, declarando a área ao sul do paralelo 60°S reserva natural, dedicada à paz e à ciência. O protocolo proíbe qualquer atividade relacionada a recursos minerais, salvo pesquisa científica, por tempo indefinido, enquanto estiver em vigor. Além disso, após 50 anos da entrada em vigor do Protocolo (em 2048, portanto), qualquer Parte Consultiva poderá solicitar uma conferência para sua revisão (FERREIRA, no prelo).

No âmbito da AGNU, em 1989 e 1990, as resoluções adotadas refletiram uma significativa mudança de ênfase, em que se começa a focalizar mais fortemente na questão de proteção do frágil ambiente antártico. Ainda em 1990, uma resolução foi adotada referente ao levantamento da possibilidade de estabelecimento de uma estação científica internacional da ONU na Antártida; porém, um pouco depois, está idéia foi deixada de lado. Em 1991, como visto, o Protocolo de Madri foi assinado e esse foi um dos motivos que influenciaram uma melhor relação dos críticos, especialmente da Malásia, com o STA (TEPPER & HAWARD, 2005). E as resoluções adotadas nessa sessão revelaram a natureza imutável da questão da Antártida na ONU. As mesmas questões estavam em voga: a questão da África do Sul, proteção do meio ambiente, etc (BECK, 2004). Porém, embora ainda não havendo consenso entre as partes a respeito do assunto, o teor das resoluções mudou completamente após a assinatura do Protocolo de Madri, perdendo, aos poucos, o caráter de contestação ao STA.

Em 1992, acontecia a 10ª sucessiva sessão anual da ONU sobre a “Questão da Antártida”. Embora as resoluções aprovadas dêem mais uma vez

²⁵ “Ao entrar em vigor em 1998 e banir a exploração de recursos minerais, o Protocolo elevou a um novo *status* jurídico a preservação ambiental e a cooperação científica no âmbito do STA. É também um considerável avanço institucional, não só devido aos novos órgãos que criou, mas principalmente por preencher o vácuo jurídico deixado pelo fim da CRAMRA, afastando o temor de uma ampla revisão do regime” (FERREIRA, no prelo:105).

uma sensação de déjà vu, devido à falta de consenso, a ONU relatou e discutiu evidências de um crescimento no reconhecimento das qualidades positivas do STA, mais notavelmente quanto aos benefícios acumulados pelo Protocolo de Proteção Ambiental que reservava a Antártida como uma reserva natural, devotada à paz e à ciência, onde a mineração era proibida.

Em dezembro 1993, um acontecimento significativo aconteceu, que foi o fim do sistema de apartheid na África do Sul. Com isso, retira-se da resolução aprovada no ano vigente a exigência de retirada da África do Sul como participante do STA. Porém, as duas resoluções aprovadas não tiveram a participação de todos os membros do STA, refletindo uma continuidade da inabilidade de restaurar um consenso (BECK, 2004).

3.2.2 – A volta do consenso, a visão positiva sobre o STA e a construção de engajamento entre o STA e a ONU.

A sessão de 1994 revelou uma mudança de direção e assinalou a volta de um consenso na aprovação das resoluções²⁶. Nesse ano, os membros do Tratado acordaram em voltar a providenciar para toda a comunidade internacional informações sobre os acontecimentos acerca da Antártida. Além disso, os países acordaram em substituir as reuniões anuais por reuniões que ocorreriam, agora, de dois em dois anos. Em 1996, mais uma vez se consegue o consenso na aprovação da resolução que significou, segundo Beck, uma contínua aceitação pelos membros e não-membros do STA dos benefícios de uma solução consensual sobre a questão da Antártida. As resoluções 51/56 da ONU reconheceram um maior interesse da comunidade internacional no continente. Além disso, os Estados acordaram que as reuniões iriam ocorrer agora de três em três anos (BECK, 2004). Nesse período observa-se uma profunda mudança na relação dos países não-membros do Tratado, especialmente a Malásia, com o STA. Tem-se uma visão mais positiva do regime. E isso se deve em parte pela adoção do Protocolo de Madri e pelo

²⁶ “Malaysia viewed the return to consensus as meaning that the Antarctic was headed towards becoming the ‘common heritage of mankind,’ a view not shared by the ATCPs. The Madrid Protocol again fuelled Malaysia’s optimism, which it saw as helping to protect the Antarctic environment from the increasing threat of pollution” (TEPPER & HAWARD, 2005: 118).

aumento de cooperação entre o STA e as agências especializadas da ONU (TEPPER & HAWARD, 2005).

Três anos depois, na sessão de 1999, mais duas resoluções foram adotadas por consenso e uma Declaração de Lima, no Peru, refletiu a posição dos membros do STA de que o mesmo oferece o melhor, e, ainda, a melhor maneira de administrar a Antártida no século 21, especialmente dado o aumento dos fluxos e das relações entre o regime e agências da ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - UNEP (BECK, 2004).

Em 2002, segundo Peter Beck, observa-se a construção de engajamento entre o STA e as Nações Unidas (BECK, 2004). Vê-se esforços das partes consultivas em melhorar a imagem do regime e angariar novos membros, procurando realçar as qualidades e sucessos obtidos, além de alertar para o fato de que a substituição do STA por um outro regime dificilmente seria possível sem ameaçar essas conquistas, podendo levar ao recrudescimento das disputas territoriais e a corridas armamentistas (FERREIRA, no prelo). Na ONU, vê-se entre os críticos uma visão mais positiva do STA. Esse período demonstrou também um esforço dos países do STA em flexibilizar certas regras de procedimentos das ATCMs e permitir que países não membros pudessem ser participantes das reuniões das ATCM (TEPPER & HAWARD, 2005).

Ponto fundamental para a estratégia do STA ocorreu no ano anterior, em 2001, durante a 24ª Reunião Consultiva do Tratado da Antártida (XXIV ATCM) em Petersburgo, na Rússia, onde foi adotada uma declaração que marca o aniversário de 40 anos da entrada em vigor do Tratado, a Declaração de São Petersburgo. A Declaração enfatizava o valor contínuo e o dinamismo do Sistema do Tratado Antártico, incluindo sua abertura e transparência para a comunidade internacional, bem como enfatizava os méritos do STA e reafirmava que seus 47 membros representam mais de 80% da população mundial, apresentando eles mesmos como *“inspired by the common endeavor to preserve antarctica as a natural reserve devoted to peace and science”*. (BECK, 2003: 231). Segundo Beck, a Declaração de São Petersburgo foi produzida em parte para criar uma imagem positiva do regime na ampla comunidade internacional, dada a continuidade do debate na ONU sobre a questão da Antártida.

St. Petersburg declaration [...] reinforced the impression of the ATS' enduring features. The ATS, having been subject to strong attack from non-ATPs in the 1980s, has not only survived but seemingly emerged strengthened by the UN experience in terms of being forced to strengthen its management mechanisms, draw in additional members, and improve its public relations efforts in order to foster greater knowledge and understanding of both Antarctica and the regime's merits upon the part of Treaty outsiders (BECK, 2003: 236).

Na ONU, relatórios elogiavam o sistema do STA²⁷, mas apontavam o que poderia melhorar. Não estavam adotando, agora, somente uma postura não-crítica, mas também apresentaram a identificação de problemas para enfatizar sua idéia principal de que, embora trabalhando bem, o STA poderia ser melhor.

Discursos durante a 25ª ATCM mostraram a estratégia do STA para a atração de novos membros. “The Antarctic Treaty System is a constantly evolving mechanism. The Treaty is open to accession by all members of the United Nations. *The Parties will continue to give special encouragement to all States with an active interest in Antarctica to accede to the Treaty and its Environmental Protocol*” (BECK, 2003: 235). Tal discurso era especialmente direcionado a Malásia.

Em resposta, a Malásia afirmou que esse processo de construção de engajamento mostra que há agora maior transparência e responsabilidade nas atividades das partes consultivas na Antártida. Apesar disso, o governo da Malásia ainda questionava a extensão para o qual, um grupo exclusivo como o STA, se prova capaz de acomodar as concepções e interesses de toda a comunidade internacional, bem como demonstrava ainda real interesse que a ONU fosse a autoridade para administração do continente, como pode ser observado abaixo, segundo Peter Beck:

Malaysia continues to believe that the United Nations, as a world representative body with its network of specialised organs such as UNEP, FAO [Food and Agriculture Organization], IMO, and WMO, as well as the World Tourism Organization, is the most appropriate authority to monitor, administer and enforce the various scientific and non-scientific activities in Antarctica (BECK, 2003: 235).

²⁷ *The Antarctic Treaty System continues to provide a unique example of international cooperation. Designated as a natural reserve devoted to peace and science, Antarctica is the scene of successful international cooperation in research, in particular for the study of global changes (BECK, 2003: 233).*

Embora ainda defenda a ONU como a autoridade mais apropriada para a administração da Antártida, a Malásia modificou, progressivamente, suas políticas para o continente²⁸. Aumentou seus esforços científicos, diretos e indiretos, para o continente no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000, estabelecendo um programa de pesquisa Antártida e prioridades científicas. Em 2002, 2003 e 2004, a Malásia foi convidada e aceitou o convite como observador das Reuniões Consultivas do Tratado da Antártida (ATCMs) de 2002, realizada em Warsaw, 2003 e 2004, realizadas em Madri e Cape Town, respectivamente. Em 2004, a Malásia anunciou planos para investigar a possibilidade de construir sua própria estação científica. Além disso, Mahathir, em 2004 - quando já liberado de suas funções no governo - fez discurso encorajando a entrada do país no STA. Ademais, houve até a investigação das conseqüências pelo governo da Malásia em entrar no STA²⁹ (TEPPER & HAWARD, 2005). Vê-se, assim, uma profunda mudança de postura do país para a questão.

Há quem diga que a Malásia não tem razão para estar interessada na Antártida e como conseqüência nenhum aparente direito para comentar sobre a questão da Antártida. Muitos estudiosos do tema suspeitam que o interesse da Malásia na Antártida era motivado pelo desejo de assegurar que os membros do STA exclusivamente não explorassem os recursos minerais do continente. Essa motivação do governo da Malásia pode ser também, de acordo com Dodds, uma estratégia de reposição da Malásia como líder do terceiro mundo, por meio de uma extensa conexão com as Nações Unidas (DODDS, 2006). Esse maior envolvimento da Malásia com o STA fez surgir uma série de questionamentos sobre o futuro da questão da Antártida na ONU

²⁸ "In many respects, Malaysian involvement has often been interpreted as a personal preoccupation of Mahathir — his central role in initiating the UN's involvement in 1983 was reinforced by his visit to Antarctica in 2002 — and hence his retirement from office in late 2003 represented another imponderable to be taken into account by any assessment of future possibilities" (BECK, 2004: 209).

²⁹ "Malaysia's Deputy Minister for Science Technology and Innovation, Y.B. Datuk Kong Cho Ha, confirmed that the government was examining the implications of acceding to the Antarctic Treaty. He acknowledged that it was not a 'luxury' for Malaysia to be active in Antarctica, stating: 'Instead, this initiative is a prerequisite of our future science, technology and innovation development and this cannot be left to chance'" (TEPPER & HAWARD, 2005: 119).

e sobre a contínua pressão ao STA, para se estabelecer como um regime mais democrático e mais efetivo para a Antártida.

Atualmente, segundo Tepper e Haward, a Malásia tende a fazer parte do Tratado da Antártida³⁰. Para Dodds, parece que a Malásia está seguindo a mesma postura da Índia em adotar a arquitetura política que governa a Antártida. Segundo ele, o país claramente aceitou de fato o STA, e sua maior aproximação foi a entrada ao SCAR – Scientific Committee on Antarctica Research, em 2004. As explicações para essa profunda mudança residem em uma série de situações: a mineração na Antártida supostamente está na gerência do governo internacional para um futuro provável; o programa antártico da Malásia está se expandindo, e o primeiro Ministro Mahathir, que de fato foi uma figura determinante dessa postura, formalmente se aposentou da vida política da Malásia. Por último, a outra possível explicação é a de que a Malásia reconheceu que não existe uma coalizão suficientemente desejável para mudar fundamentalmente o sistema, e que a arquitetura política associada ao STA contém quase todos os países do G8, da União Europeia e dos maiores países do Terceiro Mundo, como a China, o Brasil e a Índia (DODDS, 2006).

3.2.3 – 2005 e uma mudança de curso na questão da Antártida na ONU

Em 2005, há uma profunda mudança de curso na questão da Antártida na ONU. A resolução L60, adotada pela comissão em consenso, estipulou que a ONU, não irá mais sediar o tópico dentro da agenda da 63ª sessão em 2008. Além disso, a Secretaria Geral das Nações Unidas não será mais ser requisitada a produzir um relatório sobre a Antártida para seus membros. Como resultado, pela primeira vez, desde 1983, a ONU não é mais agendada para retornar à questão da Antártida. Entretanto, a qualquer momento a questão pode voltar a ser discutida na ONU, se necessário³¹. Enquanto isso, o episódio fez surgir interessantes questões acerca do futuro dessas conseqüências: o

³⁰ Até a presente data, a Malásia ainda não se tornou membro do Tratado da Antártida.

³¹ "Currently, the UM remains 'seized' of the 'Question of Antarctica', whatever this term might or might not mean. Perhaps, the topic will return to the UN at some future date, as implied by Hamidon: 'We will seek to ensure that the United Nations remains seized of the question of Antarctica, and we stand ready to discuss this subject of Antarctica in future sessions of the General Assembly, if necessary. (UN 2005b:16). (BECK, 2006: 223).

papel da ONU na questão da Antártida, a direção das políticas a serem tomadas pela Malásia – se entrará no STA ou não -, a contínua habilidade dos membros do Tratado para controlar, administrar o continente, de forma democrática, transparente e responsável, sem atrair críticas substanciais da comunidade internacional, e a relevância do princípio de patrimônio comum da humanidade para a região antártica.

A questão da Antártida na ONU, como visto, foi levada em tom de desapontamento de acordo com as políticas tomadas pelas partes do STA. Com o progressivo aumento da visão positiva do regime, com a mudança de postura da Malásia, e com a inevitável vontade das partes consultivas de que a questão não seja mais levada à ONU, parece difícil a questão voltar à pauta de discussão da AGNU. Entretanto, não parece impossível. A propósito, permanece aberta a discussão sobre o futuro provável da Antártida, pois ainda não existe um consenso sobre essa área. A discussão permanece aberta para o que pode vir a ocorrer, após os 50 anos do Protocolo de Madri, período para o qual a mineração é proibida no continente, e para as outras discussões quanto à administração e controle da região, como as reivindicações territoriais e a discussão quanto ao princípio de ‘patrimônio comum da humanidade’.

Como visto acima, os países tentaram inicialmente levar a questão da Antártida para a ONU com vistas a discutir a possibilidade de considerar o continente como herança comum da humanidade, assim como a Lua e os fundos marinhos. Segundo Ferreira, a implicação direta disso seria a invalidade de um regime de exploração de recursos naturais sem a participação da ONU e sem que seus benefícios fossem compartilhados com o resto do mundo. Para alguns autores, o mecanismo mais apropriado para se lidar com a questão da soberania na Antártica seria a transformação deste espaço em “patrimônio comum da humanidade”, o que lhe atribuiria as seguintes características: a) a região não estaria sujeita a qualquer tipo de apropriação, apesar de presumivelmente pertencer a todos. A soberania legal estaria ausente, assim como os privilégios, obrigações e direitos que lhe são inerentes; b) sob esse regime, a Antártica seria administrada pela comunidade internacional para o seu benefício. Os Estados e governos nacionais só executariam essa função no papel de representantes da humanidade. As decisões seriam balizadas pelo interesse popular, e não o de determinadas pessoas ou governos; c) Os

benefícios oriundos da exploração de recursos seriam internacionalmente divididos. Atividades comerciais não seriam permitidas, a menos que realizadas em benefício de toda a humanidade. Os recursos vivos não seriam parte da Antártica por pertencerem ao alto mar. A repartição de benefícios aplicar-se-ia somente aos recursos terrestres; d) a Antártica poderia continuar a ser usada para fins pacíficos; e) o regime garantiria oportunidades para a condução livre e aberta de pesquisas científicas, com benefícios para todos, não somente o governo ou organização científica conduzindo a investigação.

Entretanto, não se pode afirmar que a transformação em “patrimônio comum da humanidade” garantiria o uso da Antártica para fins pacíficos, a conservação de seu ecossistema único e sua utilização como laboratório vivo. Na verdade, é muito obscura a efetiva implementação de tal conceito e institucionalização de tal condição jurídica para uma região onde já existem atividades administradas por um regime que dura há 50 anos na região. Além disso, a repartição de benefícios tem sido um dos temas mais controversos na esfera internacional.

Toda essa discussão, ainda em voga, demonstra que permanece aberta a discussão quanto ao futuro provável da Antártida. E o capítulo próximo destina-se a realizar uma análise dos dados históricos e atuais apurados acerca da Antártida de acordo com o entendimento pós-moderno sobre a administração do continente e de acordo com a idéia alternativa de hipocrisia organizada. Além disso, visa-se, também expor conclusões ou indicar um direcionamento sobre o futuro provável da Antártida.

Capítulo 04

O futuro provável para a Antártida e a caracterização do continente de acordo com quadros conceituais de interpretações rivais

4.1. Introdução

O presente capítulo destina-se a realizar uma análise dos dados históricos e atuais acerca da Antártida, de acordo com o entendimento pós-moderno sobre a administração do continente e de acordo com a idéia de Krasner de hipocrisia organizada. Além disso, visa-se, também expor conclusões ou indicar um direcionamento sobre o futuro provável da Antártida.

4.2. Superação ou hipocrisia organizada

De fato, a Antártida, de acordo com a análise das categorias de John Ruggie e de Stephen Krasner, foge das noções convencionais de soberania. Tendo em vista o levantamento histórico e atual do continente, a Antártida representa uma região onde as decisões maiores são determinadas por um sistema que engloba uma série de países, que representam juntos 80% da população mundial. Um tratado, convenções e protocolos adicionais formam o aparato jurídico para a administração do continente. Sua posição no sistema internacional representa uma inovação sem precedentes, onde diversos Estados adotam regras de conduta para atuação em uma área supostamente transterritorial, sem nenhum governo oficial, nem população permanente.

De acordo com o entendimento pós-moderno de Ruggie, essa condição da Antártida no sistema internacional superaria o que se concebe, hoje, como a organização do espaço político mundial, fundamentado em Estados soberanos. A posição da Antártida no sistema internacional detém aspectos de um arranjo transterritorial, que envolve atuação direta de diversos atores. Aspectos que podem caracterizar essa visão podem ser observados no próprio Tratado da

Antártida³², como o fato de que a extensão espacial deve ser utilizada exclusivamente para fins pacíficos, onde serão proibidas “quaisquer medidas de natureza militar, tais como o estabelecimento de bases e fortificações, a realização de manobras militares, assim como, as experiências com quaisquer tipos de armas” (Art. I); onde deve haver “liberdade de pesquisa científica e de colaboração para este fim” (Art. II), onde “as observações e resultados científicos obtidos serão permutados e tornados livremente utilizáveis” (Art. III); onde as históricas reivindicações territoriais ficam congeladas e novas tentativas de reivindicação são impossibilitadas (Art. IV); bem como onde representante de outro país que faça parte do Tratado da Antártida poderá realizar inspeção em qualquer outra estação (Art. VII). De fato, tais artigos expressam uma inovação na implementação de um regime para uma região supostamente transterritorial, onde a soberania e a imposição de territórios seriam impossibilitadas. Porém, o Tratado em si não exprime exatamente o que acontece no continente. É necessária, assim, uma investigação das atividades que se dão na região, na ação individual de cada ator na Antártida, o que confere à idéia de superação de Ruggie um desafio prático, e que nos leva a analisar mais a fundo a idéia de hipocrisia organizada de Krasner.

De acordo com o aparato conceitual de Krasner, a Antártida não necessariamente significaria uma superação, mas uma hipocrisia organizada, onde os Estados, representados pelo Sistema do Tratado Antártico, confirmariam retoricamente princípios normativos de que a Antártida representa fortemente um arcabouço não territorial, mas por outro lado suas políticas violariam essas regras, por meio de práticas de soberania no continente, como a exposta por Dodds: na criação de estações científicas e reivindicações territoriais, ainda legítimas pelo Tratado, embora congeladas. Segundo Dodds, “*the construction of research stations in Antarctica replicated earlier episodes of colonization. Both territorial spaces experienced intense investment in mapping and surveying as part of claim consolidation*” (DODDS, 2006: 62). Para Dodds, os estudiosos pós-coloniais negligenciam a Antártida nas suas pesquisas pós-coloniais. Ele propõe que haja uma profunda interrogação a respeito das práticas coloniais existentes na região. Segundo ele, “*relative geographical*

³² Ver documento completo nos Anexos deste trabalho.

isolation in combination with the supposedly palliative presence of the 1959 Antarctic Treaty is no reason to assume that the desire to claim and administer portions of the continent were somehow profoundly different from earlier episodes of occupation and settlement in more northerly territories” (Dodds, 2005: 62).

Como visto, segundo Krasner, a soberania, assim como o próprio sistema internacional, possui como particularidade uma incoerência e o não cumprimento de suas regularidades internas, desde suas primeiras práticas. Assim, a Antártida, como todas as áreas em que há atuação de uma ampla parte da comunidade internacional, estaria sujeita a essa irregularidade e complexidade, não necessitando receber um conceito de mudança e de evocar o conceito de pós-modernidade, como o de Ruggie, para caracterizar certas práticas que já existem há muito tempo.

Tendo em vista a caracterização de práticas de soberania ou imposição de território no continente, de acordo com Ferreira:

apesar de difícil, o estabelecimento de soberania sobre a Antártica é possível, mas as condições particulares da região tornam questionável seu exercício pleno, mesmo na hipótese de um título jurídico incontestável – o que não é o caso de nenhuma das reivindicações. Ainda que alguns países argumentem que estabeleceram presença de forma contínua em ilhas subantárticas, com serviços estatais como correios e estações meteorológicas, é legítimo questionar os critérios que tornariam esses pequenos estabelecimentos base para reivindicações territoriais que se estendem até o Pólo (FERREIRA, ano: p).

Ou seja, impor soberania oficialmente não parece possível a curto e médio prazo, tendo em vista o já desenvolvido e efetivo sistema que administra as regras e procedimentos no continente. Mas o que se infere nesse contexto é que a prática de soberania é visível em várias situações. Quigg afirma que, em última instância, um método de afirmar soberania é por meio dos atos simbólicos. Eles têm sido usados não apenas pelos países reivindicantes, mas também pelas nações que desejam manter suas posições abertas, como os Estados Unidos³³. Atos simbólicos podem ser caracterizados pelo estabelecimento de correios nas estações antárticas e a emissão de selos postais especiais dando aos líderes das expedições ou aos seus dirigentes ou

³³ “The Us has probably raised more flags, deposited more brass plaques, and buried more documents than any other nation, yet has refrained from a formal declarations of sovereignty”. (QUIGG,1985: 16).

funcionários civis nomeações com direitos reais ou imaginários. (QUIGG, 1985).

Pode ser considerado outro ato simbólico a maneira e os nomes com os quais as estações científicas na Antártida são nomeadas. De acordo com Dodds, a Índia criou uma estação científica permanente na Antártida chamada Dakshin Gangotri – uma referência aos recursos místicos do Rio Ganges. Assim como em outros países, a nomeação das estações científicas (O Grande Muro, no caso da China, por exemplo) pode ser vista como um elemento importante, não apenas no estabelecimento de uma presença permanente, mas também na construção de conexões ancestrais com a Antártida (DODDS, 2006).

Como visto anteriormente, a ciência e a comunidade científica foram essenciais para a internacionalização do continente, bem como pela participação nas operações antárticas de vários países. Na época do AGI, como visto, a participação da comunidade científica teve certa autonomia para influenciar a organização da região por meio de um arcabouço internacional, com o argumento de defender um continente a ser destinado à ciência, ou seja, era contra as decisões que tinham como princípio a divisão deste em territórios. Porém, para Dodds, a área da ciência e a produção de conhecimento científico devem ser consideradas essenciais na colonização da Antártida, ou, em outras palavras, nas práticas de soberania dentro do continente. Segundo ele, *“the ‘hidden geographies’ of the field station, laboratory, and research ship all play their part in making science possible”* (DODDS, 2006: 62).

As has been widely noted, the role of science is critical in facilitating the Antarctic Treaty System (ATS). However, social scientists have devoted less attention to how these scientific practices contribute to the consolidation of geopolitical power. This might require, for example, a more detailed analysis of the actual practices surrounding the annual Antarctic Treaty Consultative Meetings and the Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR). [...] This is important because scientific endeavour has enabled states such as the United States and Englishspeaking allies – Britain, Australia and New Zealand — to shape political agendas and crucially to disadvantage states such as India, which do not have the capacity to mobilise comparable levels of scientific/logistical investment and expertise (DODDS, 2005: 62).

Ainda, para Dodds, em vez de meramente aceitar a ciência e suas práticas associadas como cúmplices inocentes, é necessário reconhecer que a ciência ajudou e continua a ajudar a cimentar a presença humana na Antártida

e a maneira como a informação é transitada de um campo para as agências dos governos (DODDS, 2006). Ademais, a ciência, como visto, pode modelar a agenda política na Antártida e criar desvantagens entre Estados com menor nível de investimento logístico, científico e tecnológico. É inegável dizer que a atuação dos países no continente hoje é altamente atrelada à ciência, principal atividade na Antártida. Ou seja, segundo ele, a motivação dos países na região é fundamentalmente direcionada à fonte de informação que pode ser convertida em grandes descobertas e produção de patentes – ao invés de manter uma transparência dessas informações, bem como estabelecer cooperação nesse aspecto, como tem ocorrido. Esse tem sido um dos grandes problemas que o STA tem tido que enfrentar na Antártida. Essa questão merece maior investigação, pois reflete ampla área de estudo sobre a atuação dos países na região, por meio da Bioprospecção³⁴.

Pode-se argumentar que, apesar da moratória da soberania sobre a Antártica, as Partes Consultivas do Tratado mantêm uma parcela mínima de soberania operacional pela promoção da pesquisa científica, como o estabelecimento de estação científica ou o envio de expedição científica, vez que tal prática lhes garantiria poder de tomada de decisão sobre o que deve ou não ser feito no continente.

Outro elemento que pode ser considerado, segundo Dodds, está relacionado às atividades dos Estados Unidos na Antártida. Embora as atividades americanas no continente não resultem em reivindicações territoriais, sucessivas administrações têm reservado seus direitos para uma futura reivindicação. De acordo com Joyner e Theis, em Dodds, os Estados Unidos são os grandes arquitetos das legislações e políticas para a Antártida:

For over three decades [now four decades] the United States has exerted the political and diplomatic clout necessary to enhance and expand the legal regime governing the Antarctic continent and Southern Ocean.' Armed with considerable political and legal capacity, the United States has maintained a substantial presence in the Antarctic, including the largest base, McMurdo Station in the Ross Sea sector. Working with

³⁴ “Prospecção Biológica na Antártica é talvez o mais complexo tema a surgir na agenda das ATCMs nos anos recentes. A Prospecção Biológica (ou bioprospecção) pode ser definida como a busca, na natureza, de materiais biológicos com aplicações comerciais ou industriais, normalmente componentes químicos ou genéticos” (FERREIRA, ano: 118).

partners such as New Zealand and Italy, physical presence is an essential element in enabling the US delegation to dominate ATCP annual meetings (DODDS, 2006: 64).

Isso demonstra que alguns países atuam mais do que outros, impõem mais do que outros as suas vontades e interesses. Porém, a presença de grande escala dos Estados Unidos na Antártida nem sempre foi bem acolhida. As recentes polêmicas em torno dos planos da National Science Foundation - NSF³⁵ para construir uma estrada³⁶ para o Pólo Sul têm sido criticados como um indicativo da política imperialista do país. Além disso, a avaliação do impacto ambiental para a construção dessa ponte não foi realizada, o que lhe confere mais críticas. Entretanto, a NSF continua com os planos da construção. De acordo com Glasberg, em Dodds, existe muito trabalho a ser feito para entender a natureza e significância cultural da ocupação dos Estados Unidos na Antártida (DODDS, 2006).

Com isso, pode-se observar que, embora internacional, a reserva é gerida por uma parcela reduzida da comunidade internacional, mesmo que nenhum país seja titular de direitos sobre a área do ponto de vista legal. O que fica claro, portanto, é a complexidade do princípio da soberania no contexto das relações internacionais, que deixa rastros e comportamentos mesmo quando congelado.

Ademais, para complementar essa investigação volta-se a questionar as modalidades de soberania de Krasner que foram estabelecidas, no 1º capítulo, para levantar suposições sobre a prática de soberania no continente. Como visto, alguns indícios podem ser analisados, como o fato de que a região é dividida entre áreas em que certos Estados atuam efetivamente, por meio das estações científicas. Ou seja, sabe-se que há países no continente tomando conta de certos espaços, por meio das estações, onde a aplicação de suas regras e políticas, mesmo que constringidas pelas regras do Tratado, são inevitavelmente introduzidas e aplicadas, devido à incerteza e falta de institucionalização de jurisdição nessas áreas. Embora o Tratado seja

³⁵ National Science Foundation é a instituição que financia a pesquisa científica americana na Antártida.

³⁶ *The planned pathway (started in 2003) was intended to facilitate the movement of people and objects from McMurdo to the Amundsen-Scott Station at the South Pole (DODDS, 2006: 64). E ainda: The road has also been linked to a sense of space, ease of movement, and the closing of the American frontier (DODDS, 2006: 64).*

constituído com certos princípios, como o de que a soberania é impossibilitada, o que se questiona é até que ponto essas áreas destinadas à atividade científica e as próprias atividades unilaterais desses países no continente, não correspondem a práticas de soberania, mesmo que uma soberania diferente, como exposto por Krasner, onde outros atores podem inspecionar o local e supostamente cooperar, por exemplo.

Tendo em vista a análise de Krasner, é bem aplicável seu conceito de hipocrisia organizada para o continente antártico e para as atividades dos países na região. Embora o Tratado exprima uma coisa, muitas vezes as práticas dos países e as políticas para o continente são violadoras do que se concebe como legítimo e aceitável no Tratado. O que também é aplicável é a idéia de Krasner de que se existir soberania na Antártida, essa não necessita corresponder estritamente ao conceito de soberania que se tem tradicionalmente, pois esse conceito sempre foi, desde os primórdios do seu uso, burlado, devido a complexidade do sistema internacional. Um conceito que também pode ser aplicado à questão, como visto, é o de Estado-tampão. O Tratado da Antártida foi criado para agir como um aliviador de tensões, quanto às reivindicações territoriais sobre o território antártico, por meio de uma idéia de internacionalização do continente, marcado pela paz, pela ciência e pela cooperação.

Porém, por outro lado, a idéia de Ruggie não pode ser totalmente inaplicada, pois embora essa visão pareça negligenciar uma série de práticas no continente, de fato ela revela uma característica inegável do que a Antártida representa hoje. Embora possa ser considerada uma hipocrisia organizada, nas palavras de Krasner, pode ser também considerada uma tentativa real e um tanto efetiva de administração de uma região oficialmente não-territorial.

Assim, nas estações científicas na Antártida muitas das regras e vontades de um país podem ser impostas, na maneira de organização das atividades a serem realizadas, na estruturação da estação e atuação dos cientistas, entre outros. Embora, representantes de outros países possam trabalhar na estação brasileira, por exemplo, e inspecionar o local, sem necessidade de autorização ou devida aceitação do país residente da estação (no caso, o Brasil), existe de fato, uma parcela de soberania por esse país, o Brasil, nessa estação. Isso não significa dizer que por esse motivo a Antártida

não possa ser considerada uma superação da organização do espaço político mundial. A própria hipocrisia organizada que rege o Tratado faz com que a atuação da comunidade internacional no continente seja uma superação. Em outras palavras, o discurso de atuação no continente baseado em princípios internacionalistas, cooperativos e não-exclusivos permite que se crie instrumentos transnacionais para administrar o continente e isso se reflete na contínua tentativa do sistema em atingir esses objetivos.

3. O STA e a questão da Antártida na ONU.

A Antártida é uma ampla extensão espacial que tem como característica a internacionalização, sob a égide do Tratado Antártico. O STA é o arcabouço jurídico que administra o continente. Possui 47 membros permanentes, dentre os quais 26 são Partes Consultivas, sendo esses membros os únicos que possuem o direito de participar das decisões sobre a Antártida. Como visto, essa característica do Sistema foi o motivo principal para as críticas dos países do Movimento dos Não-Alinhados, especialmente da Malásia, que denominavam o STA como um clube restrito, onde apenas uma pequena parte dos países do sistema internacional poderia participar das decisões para o continente. A solução para esse problema seria resolvido, segundo eles, se a questão da Antártida passasse a ser administrada pela Organização das Nações Unidas, onde quase 200 países teriam o direito de participar das decisões e negociações sobre o continente, que tem como característica a internacionalização. Outra crítica dos países do Grupo dos Não-Alinhados era relacionada aos requisitos para que um país receba *status* de parte consultiva. Como visto, necessita-se fazer substancial pesquisa científica no continente ou manter uma estação permanente. Porém, nem todos os países têm condições de suprir esses requisitos. Além disso, segundo Quigg, alguns dos originais signatários do Tratado são exceções dessas exigências. A Bélgica, por exemplo, não tem conduzido pesquisa científica na Antártida há anos e a Noruega atua apenas ocasionalmente e em uma escala muito pequena. Essas evidências não são justas segundo os críticos, e segundo Quigg, o papel pioneiro desses países deve valer para algo, e suas calmas e desinteressantes

vozes e discursos têm valor nos encontros das nações do Tratado. Tais fatos tornam antidemocrático o sistema de tomada de decisões no STA.

De fato, assim como todas as tentativas de implementar um Tratado ou regras a serem seguidas por uma variedade de países, o STA, que é tido como sistema multilateral para tratamento da questão, tem suas fragilidades. E as características apresentadas acima não permitem que o Tratado seja considerado um exemplo de uma instituição multilateral, como exposta por Ruggie (RUGGIE, 2003). Tem-se, assim, um multilateralismo restrito.

John Ruggie apresenta seu conceito de Multilateralismo, em contraposição aos teóricos de Relações Internacionais, que teriam dado mais atenção a “cooperação e instituições de forma genérica”, que possuem certos princípios entre si que podem ter expressão numa multiplicidade de arranjos institucionais que inclui organizações internacionais, regimes internacionais e fenômenos menos concretos apelidados de ordens internacionais. O multilateralismo para Ruggie é definido como uma forma institucional de coordenação das relações entre três ou mais Estados com base em princípios de conduta generalizados; princípios que especificam condutas apropriadas para classes de ações, a serem respeitados por todos os Estados que delas participam, sem levar em conta eventuais interesses particulares das partes ou exigências estratégicas que possam existir em casos singulares. Tais princípios gerais são definidos pela indivisibilidade, como um produto das práticas, ou seja, deve-se atender a vontade das partes, à natureza, à índole do objeto ou da prestação; pela não-discriminação, em que todos os Estados teriam vantagens iguais e ganhos compartilhados e pela reciprocidade difusa entre seus participantes, ou seja, espera-se que os benefícios usufruídos pelos Estados que o compõem se tornarão equivalentes ao longo do tempo (RUGGIE, 2003).

Tendo em vista o conceito de multilateralismo de Ruggie, levar a questão da Antártida para a ONU supostamente poderia fazer com que o tema fosse tratado verdadeiramente de forma multilateral, onde os princípios seriam baseados na indivisibilidade, na reciprocidade difusa, e na não-discriminação, pelo fato de quase todos os Estados da comunidade internacional fazerem parte, exatamente da maneira como os membros do Movimento dos Não-Alinhados defendiam. Assim, a questão da ONU na Antártida, se tivesse

conseguido substituir o STA na administração do continente, ou se tivesse conseguido tratar o continente como um patrimônio comum da humanidade, poderíamos ter tido uma região regida por uma instituição verdadeiramente multilateral, baseando-se nos princípios de Ruggie.

Dessa forma, uma instituição que trata de um tema que diz respeito ao interesse de toda a humanidade, e que se diz aberto e eficiente, mas que não possui instrumentos democráticos de tomada de decisão está correspondendo ao o que o Krasner chama de hipocrisia organizada. Ou seja, o sistema diz que é uma coisa, mas na realidade é outra. Assim, de acordo com essas idéias, se a questão fosse administrada pela ONU, supostamente ela seria tratada de forma mais democrática e mais justa e as decisões para a região seriam baseadas no interesse de toda a humanidade.

Porém, não há uma garantia de que a administração da Antártida pela ONU seria eficiente. Há quem diga que não seria efetivo, pois poucos países experientes e comprometidos podem agir mais eficientemente do que 200. Outros dizem que levar a ONU a tomar conta da Antártida não seria prático, pois seria irreal e contra-produtivo pensar em um novo regime na presente situação, pois qualquer tentativa de eliminar o STA pode levar à discórdia internacional e trazer novos problemas para a administração do continente, bem como levar à instabilidade e às controvérsias políticas, além de trazer de volta os interesses pelas reivindicações territoriais.

Além disso, a administração da Antártida pela ONU parece cada vez mais remota. Até mesmo os países que criticavam o STA, o vêem como uma instituição mais democrática e mais efetiva. Característica disso, como visto no 3º capítulo, é o fato de que a questão da Antártida na ONU não tem mais previsão para entrar na pauta da Assembleia Geral e o fato de que o país que liderava as manifestações contra o STA, a Malásia, deixou de criticar o sistema e parece se inclinar a ele, como visto no capítulo 03.

Outro problema é o fato de que o STA é efetivo. Apesar de ter obtido esse status de não-democrático e não verdadeiramente multilateral, em certo sentido, o STA tem evoluído rapidamente resultando na posição de exclusividade por incluir quase três milhões dos quatro bilhões de pessoas do mundo, o que leva alguns a dizer que não se pode mais dizer que a Antártida é controlada por um clube exclusivo (QUIGG, 1985).

Houve, em 1991, a possibilidade de haver uma ampla revisão do regime para a Antártida. Alguns atribuíam erroneamente um “prazo de validade” ao regime. O ano 1991 passou e não houve solicitação por nenhuma das Partes Consultivas para a revisão. Ao contrário, foi nesse período que o STA passou a ser visto de forma positiva pelos críticos, devido à assinatura do Protocolo de Madri, que proíbe a exploração mineral no continente. Houve assim, como visto, a expansão e fortalecimento do STA, com novas adesões e uma maior formalização do regime.

O Protocolo de Madri estipulou que a proibição da atividade de mineração fosse estendida até 2048. Talvez nesse período possa haver uma revisão do regime, sobre a exploração de recursos minerais, e conseqüentemente do Tratado em si, pois obviamente, o STA não está livre de futuras crises pela exploração de recursos naturais que possam abalar seu funcionamento. Porém, para Quigg: “preservation of the Antarctic Treaty system does not ensure that this danger will be avoided, but it offers the best hope” (QUIGG, 1985).

Considerando o histórico de funcionamento do regime, o mais provável é que as crises do futuro venham a ser resolvidas como foram nessas últimas cinco décadas: com soluções endógenas acordadas nos termos do STA, não com rupturas. A tendência, como verificamos ao longo da evolução do STA, é de uma institucionalização crescente do regime (FERREIRA, no prelo). Para Ferreira, a hipotética revisão do Tratado da Antártida, assim, teria resultados imprevisíveis e ganhos pouco claros. Nas condições atuais, não seria uma decisão racional. Para Ferreira, em seus 50 anos de existência, o Tratado já deu provas de sua capacidade de gerenciar as atividades humanas na Antártida e é provável que assim siga sendo por muitas décadas no futuro (FERREIRA, no prelo).

Essa idéia é compartilhada por Parsons que afirma que embora o STA possa, sem dúvidas, ser melhorado – e de fato tem melhorado por meio da adaptação às suas novas necessidades – o seu desaparecimento é provavelmente remoto. Para ele, “the broad international reality is that politically and militarily the present arrangement in the Antarctic serves the (different) political interests of all the major participants” (PARSONS, 1987: 14). A experiência do STA até hoje tem mostrado que é capaz de adaptar seus

procedimentos e práticas de maneira a atuar eficientemente com as muitas novas circunstâncias que apareceram:

Its capacity for internal adaptation to new circumstances, always on the basis of consensus among the CP, has been one of its greatest strengths in the past and its critical safeguard for the future of Antarctica (PARSONS, 1987: 14).

Segundo Ferreira, salvo algum fator verdadeiramente extraordinário – como um conflito de grandes proporções envolvendo duas ou mais Partes Consultivas, por exemplo – o mais provável é que o STA siga o padrão mantido até agora: permanente negociação, cooperação científica e preocupação ambiental. Qualquer modificação que ocorra no regime internacional que administra a Antártica provavelmente será feita a partir da estrutura do Tratado – será mais uma evolução, não uma ampla mudança.

O que é questionável agora é a contínua habilidade das partes em agir com as disparidades. Outro questionamento é relacionado à idéia de que se um dia se tornar claro que o STA será a única forma viável de administração do continente, muitas outras nações poderão aderir ao Tratado com o argumento de que essa é a única forma de participar das decisões para o continente. Outra questão a ser levantada é se uma ampla parte da comunidade internacional for incorporada ao STA a ponto de que o consenso seja impossível. Essas são questões preocupantes, que devem qualificar o entusiasmo para os esforços das partes consultivas para fazer o STA mais responsável pela comunidade mundial. Porém, há um lado positivo no alargamento do corpo decisório para a Antártida além de torná-lo mais democrático. Parece possível que assim que o número das partes consultivas aumenta e as nações reivindicadoras de soberania se tornam ainda menores, a questão das reivindicações pode ser moderada ou se tornar finita, erodida.

4. O futuro provável para a Antártida

Quando se fala sobre um provável futuro para a Antártida, deve-se abordar a questão no âmbito do STA e da ONU, como visto no tópico anterior,

bem como a visão do continente como Patrimônio Comum da Humanidade, além das possibilidades de retomada das reivindicações territoriais.

Como visto no tópico anterior, a questão da Antártida na ONU está perdendo força, pela aceitação do STA e até deixou de ser agendada para a próxima reunião, que se realizou em 2008. Porém, não quer dizer que a questão não volte mais a ser tratada na ONU. Aliás, os motivos que levaram a questão à ONU deveriam ainda ser retomados para que no mínimo as informações sobre as atividades na Antártida fossem repassadas a toda a comunidade internacional, para que se dê mais importância ao continente, que merece visibilidade, devido a sua importância para a resolução de problemas e descobertas tecnológicas e biológicas que podem servir a todo o planeta, bem como devido à importância de preservação do meio ambiente antártico.

O STA, como visto, representa, por alguns motivos, característica de uma hipocrisia organizada e de uma instituição não verdadeiramente multilateral, de acordo com os princípios de Ruggie. Porém, há ainda uma forma para a qual a Antártida possa ser vista como uma instituição multilateral por excelência, que seria por meio da visão do continente como Patrimônio Comum da Humanidade, onde os benefícios da região seriam compartilhados com o resto do mundo e a região pertenceria a todos. Porém, de acordo com as características de um PCH, pode-se observar que é extremamente impraticável, e que não garantiria o uso da Antártida de acordo com os princípios determinados por ela, o que a levaria a ser vista como mais uma hipocrisia organizada. A implementação de tal conceito é muito obscura e bastante improvável. Segundo Quigg, a esperança de que a Antártida deveria ser tratada como Patrimônio Comum da Humanidade não é mais um objetivo alcançável. Diferentemente do fundo do mar e do espaço, a Antártida tem muita história para firmar um corpo de direito internacional não tão fácil de alcançar.

Embora o STA represente mais um arcabouço internacional que tem como característica a hipocrisia organizada, de Krasner, o sistema possui agora 50 anos de funcionamento, e tem manifestado sua efetividade com a sua adaptação constante às novas necessidades do continente, por meio de novos acordos, convenções e protocolos adicionais com vistas a dar um escopo maior de suprimento das necessidades do continente. O STA, de fato, não tende a

erodir, pois quando enfrentou problemas fundamentais, soube adaptar suas regras, incluir novas legislações, bem como aumentar a informação sobre as atividades no continente para que a comunidade internacional que não fazia parte do Tratado e do STA estivesse por dentro dessas atividades, bem como permitir a participação de não-membros e de algumas organizações internacionais e agências da ONU nas reuniões.

Porém, como visto, informações às vezes não são suficientes quando o arcabouço jurídico e o sistema de decisão para a região é uma hipocrisia organizada. Portanto, embora o STA represente uma exceção na formatação e regulação de uma região, as atividades dentro do continente não são coerentes com o discurso do Tratado. Como visto, muitas atividades desempenhadas pelos países podem representar uma violação, e podem ferir a idéia do continente como uma superação da organização do espaço político, fundamentado em Estados soberanos. Mas como diz Krasner, essa característica é inerente ao sistema internacional e aos atores que fazem parte dele. Na verdade, essa característica pertence a todos os âmbitos da vida, onde os interesses estão acima de qualquer coisa.

Contudo, a idéia de superação de Ruggie não pode ser totalmente invalidada. Pode-se dizer que o multilateralismo efetivo é um passo importante entre o sistema moderno e pós-moderno. Ou seja, quanto mais multilateral, no sentido da palavra, uma instituição for, mais próxima de uma caracterização pós-moderna do espaço político, de acordo com Ruggie, ela pode ser. De fato, o STA tem trabalhado para manter a idéia de um continente destinado à internacionalização e à cooperação internacional e suas adaptações tendem a uma maior caracterização desse continente, de acordo com seus princípios constitutivos. Isso representa uma contínua progressão do sistema. Dessa forma, podemos caracterizar a Antártida como uma região que de certa forma representa uma superação do que concebe como a tradicional organização do espaço político mundial, embora certos países possuam parcelas de soberania no continente na operacionalização de uma estação científica e no estabelecimento de expedições científicas na região. Seria ainda uma hipocrisia organizada, por algumas atividades no continente irem contra os princípios constitutivos do Tratado, refletindo uma progressiva caminhada do continente para atingir os seus objetivos. De fato, a ciência é a principal

atividade no continente, e há também cooperação científica, embora também haja criação de patentes provenientes de descobertas na Antártida, mesmo que proibidas.

Uma revisão do STA e uma possível desestabilização do regime poderiam trazer de volta a questão das reivindicações territoriais e uma série de outras tentativas de caracterização do continente que de certa forma iriam regredir na atual organização internacional da Antártida. Porém, é bastante improvável que as questões das reivindicações territoriais voltem à discussão, pois a internacionalização é a formatação desejada hoje, pois, de fato, amplia a atuação nos países na região.

Dessa forma, o que parece provável é a contínua administração do continente pelo STA e a progressiva tentativa de institucionalização do regime com vistas a alcançar os princípios constitutivos do Tratado. Ademais, a Antártida representa uma hipocrisia organizada como a maioria dos setores da vida, porém, representa uma superação do que se concebe tradicionalmente como a organização do espaço político mundial. Como visto, o próprio discurso do Tratado, ou seja, a própria hipocrisia organizada que rege o Tratado faz com que a atuação da comunidade internacional no continente seja uma superação. Esse discurso permite que se crie instrumentos transnacionais para administrar o continente e isso se reflete na contínua tentativa do sistema em atingir esses objetivos. E de fato, a Antártida necessita dessa formatação diferente para administrar uma ampla e importante extensão espacial que diz respeito a todas as áreas do planeta.

Conclusão

Tendo em vista a posição da Antártida no sistema internacional de exceção à organização do espaço político, devido à internacionalização de uma área supostamente não-territorial, necessitou-se investigar de que maneira o tradicional sistema de organização do espaço político foi configurado, e de que maneira surgiu espaço para entidades como a Antártida. Dessa forma, pôde-se concluir que a organização do espaço político mundial é uma manifestação da modernidade. Ademais, o princípio de soberania, como concebido tradicionalmente, nunca ofereceu uma caracterização adequada das práticas políticas contemporâneas. Ainda assim, viu-se que as novas demandas da sociedade internacional têm modificado essa configuração por meio de arranjos transterritoriais.

De acordo com a análise feita da teoria de John Ruggie, a Antártida, região não-soberana e administrada por atores além do Estado, poderia se inserir na possibilidade de uma entidade transterritorial e uma caracterização da suposta pós-modernidade exposta por Ruggie. Em outras palavras, a Antártida seria uma superação da tradicional organização do espaço político mundial, devido aos arranjos transnacionais que gerenciam o continente. Porém, a teoria de Ruggie parece exaltar a condição da Antártida, baseando-se apenas no discurso do Tratado. E dessa forma, essa visão acaba negligenciando uma série de práticas no continente. Tais práticas referem-se a práticas de soberania, não exatamente a imposição soberania de forma oficial, mas práticas que de fato possuem como característica o domínio de um sobre uma extensão espacial.

Como visto, essas práticas podem ser identificadas por meio da atuação dos cientistas nas estações, pelo estabelecimento de práticas simbólicas de soberania, como instalação de correio nas estações antárticas e emissão de selos especiais, bem como implementação de significados no plano físico que refletem a presença e domínio de um país sobre uma região, como visto na nomeação das estações. Essas e outras práticas como a criação de patentes provenientes da atividade de Bioprospecção, garantem um mínimo de poder de tomada de decisão sobre o que deve ser feito e sobre o que não deve ser feito

no continente. Tais práticas se inserem no contexto da idéia de Krasner adaptada a esse estudo, a partir de que a Antártida poderia ser considerada um exemplo de hipocrisia organizada, onde os Estados confirmariam retoricamente princípios normativos de que o continente representa fortemente um arcabouço não territorial - onde os Estados atuariam unicamente a serviço da ciência, visando a cooperação internacional e a paz - mas por outro lado suas políticas violariam essas regras, por meio de práticas de soberania no continente.

Assim, o STA, arcabouço que administra o continente, seria uma hipocrisia organizada, pois as práticas dos atores violam seus princípios constitutivos. Além disso, como visto nas críticas dos países do Movimento dos Não-Alinhados, o STA mais uma vez seria uma hipocrisia organizada no sentido de que a tomada de decisão sobre o continente, que é tido como espaço comum a todos, é determinada apenas pelos 47 países que fazem parte do Tratado, ficando os não-membros marginalizados das informações acerca da Antártida e marginalizados da participação das decisões para o continente. Como visto, uma tentativa para ampliar o escopo de países para discussão sobre a Antártida foi a pressão dos países do Movimento dos Não-Alinhados, especialmente da Malásia, para levar a questão da Antártida para a ONU, onde supostamente o tema poderia ser tratado de forma mais democrática, aberta, e não exclusiva. A discussão do tema na ONU conseguiu ser levada a frente, mas pouca evolução foi feita no escopo da ONU. Além disso, o tema não está mais agendado para fazer parte da pauta da AGNU, e o grupo de pressão para fazer com que o STA se forçasse como um regime mais democrático perdeu a eficácia após o fato de a Malásia e da maioria dos países terem uma visão mais positiva do STA.

Como visto, como estratégia para melhorar a credibilidade e a imagem do regime, o STA flexibilizou algumas regras, convidando organizações e agências da ONU, bem como países-não membros a participarem das ATCMs e enviar relatórios a serem analisados. Além disso, a assinatura do Protocolo de Madri foi outro aspecto que elevou a visão positiva do sistema.

A partir desse momento, o sistema ganha força e só tem angariado mais adeptos. De fato, o sistema é efetivo, embora tenha suas fragilidades e seja reconhecidamente uma hipocrisia organizada, representada em suas práticas.

O sistema parece ser a mais provável continuidade para a administração da Antártida, e tem mostrado a mais de 50 anos sua capacidade de contornar os problemas enfrentados, com novas adaptações e introdução de novas convenções e protocolos adicionais para ampliar o escopo de proteção e suprimento das necessidades do Tratado. Além disso, a aplicação do princípio de patrimônio comum da humanidade para a Antártida, embora ainda possa ser retomada essa idéia, parece ser impossível de ser aplicada, impraticável, tendo em vista a quantidade de países no sistema internacional, e a falta de consenso entre eles. A questão da administração da Antártida pela ONU também parece remota. Além disso, para um regime substituir um arcabouço complexo como o STA que já dura há 50 anos, será muito difícil. Trazer de volta a discussão poderia fazer surgir antigos fantasmas da territorialização, o que não é mais desejável no momento. A internacionalização de fato, nesses termos é a situação desejável para a Antártida.

Entretanto, embora haja a idéia de que a Antártida represente uma hipocrisia organizada, a idéia de Ruggie de superação não deixa de ser válida em certo sentido. De fato, a administração na Antártida representa uma superação da organização do espaço político mundial. Embora possa haver práticas de soberania no continente, há um extremo esforço em manter esse continente internacionalizado, destinado à cooperação científica e à paz. Como disse Krasner, embora a soberania nos termos tradicionais não corresponda a caracterização das práticas políticas contemporâneas, a soberania pode existir de outras maneiras. Seria, assim, uma hipocrisia organizada, por algumas atividades no continente irem contra os princípios constitutivos do Tratado, mas também não deixa de ser uma superação, refletindo uma progressiva caminhada da comunidade internacional para atingir os seus objetivos comuns.

Referências Bibliográficas

AZAMBUJA, Péricles. Antártida: História e Geopolítica. Porto Alegre: Rio-Grandense de Artes Gráficas, 1981.

BADIE, Bertrand. La Fin des Territoires: Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect. Editeur Fayard, 1997.

BADIE, Bertrand. Um mundo sem soberania: Os Estados entre o artifício e a Responsabilidade. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

BARBOSA, M. A. A Soberania na análise foucaultiana. Revista do Curso de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas Unifmu, São Paulo, v. 28, p. 30-42, 2006.

BECK, Peter J. A Antártida como uma irrelevância estratégica? Revista Contexto Internacional: Vol. 7, Ano 4, 1988. Disponível em: <http://publique.rdc.pucrio.br/contextointernacional/media/Beck_vol7.ano4.pdf>. Acesso em 20/11/2008.

BECK, Peter. The United Nations and Antarctica, 2002: 'constructive engagement' between the Antarctic Treaty System and the United Nations. Polar Records 39 (210): 231-238, 2003.

BECK, Peter. Twenty years on: the UN and the 'Question of Antarctica', 1983-2003. Polar Records 40 (214): 205-212, 2004.

BECK, Peter. The United Nations and Antarctica, 2005: the end of the 'Question of Antarctica'? Polar Records 42 (222): 217-227, 2006.

BICKERTON, Christopher; CUNLIFFE, Philip & GOUREVITCH, Alexander. Politics without sovereignty: A critique of contemporary International Relations. Routledge, 2006.

BIERSTEKER, Thomas J. & WEBER, Cynthia. State Sovereignty as Social Construct. Cambridge University Press, 1996.

CLAVAL, PAUL. O Território na Transição da pós-modernidade. Revista GEOgraphia: N° 02, Ano 1, 1999. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/rev_02/paul%20claval.pdf>. Acesso em 20/11/2008.

DODDS, Klaus J. Post-colonial Antarctica: an emerging engagement. Polar Records 42 (220): 59-70, 2006.

DUVALL, Raymond & HAVERCROFT, Jonathan. Taking sovereignty out of this world: space weapons and empire of the future. Review of International Studies 34: 755-775, 2008.

ESTEVES, Paulo. Para uma genealogia do Estado territorial soberano. Revista de Sociologia Política. Curitiba, 27, p. 15-32, nov. 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/238/23802703.pdf>>. Acesso em 20/11/2008.

FERREIRA, Felipe R. O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira. Brasília: IRBR, no prelo.

FONTOURA, Jorge. Efeitos jurídicos da presença brasileira na Antártica. Brasília a. 43, n° 170 abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_170/R170-11.pdf>. Acesso em 20/11/2008.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso. São Paulo: Loyola, 2000.

GIDDENS, Anthony. As Conseqüências da Modernidade. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GRANATO, Leonardo. La personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales. *Noticias Jurídicas*: Madrid, Editorial Bosch, 2005. Disponível em: < <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200502-165510811052380.html>>. Acesso em 03/08/2009.

GRIFFITHS, Martin. 50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais. São Paulo: Contexto, 2004.

HAYTON, Robert D. The 'American' Antarctic. *The American Journal of International Law*. Vol. 50, nº 03: 583-610, 1956.

HERZ, Monica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações Internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro, Campus, 2004.

JENKS, Wilfred. An International Regime for Antarctica? *International Affairs*. Vol. 32, nº 04: 414-426, 1956.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton University Press, 1999.

KRASNER, Stephen D. "Westphalia and All That" In Goldstein, Judith e KEOHANE, Robert. Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. Cornell University Press, 1993

KORSMO, Fae L. Science In the Cold War: The Legacy of the international Geophysical Year. Trabalho apresentado na International Conference on Science, Technology, and Society. Tóquio, 1998. Disponível em <<http://www.nsf.gov/publications>>. Acesso em 27/07/2009.

MAGNOLI, Demétrio. Relações Internacionais: teoria e história. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MOUNTEVANS, Admiral Lord. The Antarctic challenged. New York: Grove, 1956.

MOORE, Jason Kendall. Particular generalization: the Antarctic Treaty of 1959 in relation to the anti-nuclear movement. *Polar Records* 44 (229): 115-125, 2008.

NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

O Brasil e o Meio Ambiente Antártico. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2007.

PARSONS, Anthony. Antarctica: the next decade. Cambridge: Cambridge University, 1987.

PAUPERIO, A. Machado. O conceito polêmico de soberania e sua revisão contemporânea. RJ: Livraria Editora Freitas Bastos, 1949.

PEIXOTO, Alexandre Kotzias. Erosão da soberania e a teoria das relações internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

PHILPOTT, Daniel. Revolutions in Sovereignty: How ideas shaped modern international relations. Princeton University Press, 2001.

QUIGG, Philip W. Antarctica: the continuing experiment. New York: Foreign Policy, 1985.

ROSENAU, James N. & DURFEE, Mary. Thinking Theory Thoroughly: Coherent Approaches to an Incoherent World. Westview Press, 2000.

RUGGIE, John Gerard. Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization. Routledge, 1998.

RUGGIE, John G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: RUGGIE, John. Multilateralism Matters. New York: Columbia University Press, 1993.

Sovereignty*. Conversation with Stephen D. Krasner by Harry Kreisler. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=Qzf9VkJX0mA>>. Acesso em 22/11/2008.

SPRUYT, Hendrik. The Sovereign State and Its Competitors: an analysis of Systems Change. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1994.

TEPPER, Rohan & HAWARD, Marcus. The development of Malaysia's position on Antarctica: 1982 to 2004. *Polar Records* 41 (217): 113-124, 2005.

VIEIRA, Friederick Brum. O Tratado da Antártica: Perspectivas Territorialista e Internacionalista. CADERNOS PROLAM/USP - *Brazilian Journal of Latin American Studies / Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo - PROLAM/USP*. Ano 5 - Número 9 - Vol. 02 (jul./dez. 2006).

VILLA, Rafael Duarte. A Antártida no sistema internacional: análise das relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental. São Paulo: Hucitec, 2004.

WATSON, Adam. A evolução da sociedade internacional. Brasília: Editora UnB, 2004.

ANEXO A

TRATADO DA ANTÁRTIDA

Os Governos da Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, República Francesa, Nova Zelândia, Noruega, União da África do Sul, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e Estados Unidos da América.

Reconhecendo ser de interesse de toda a humanidade que a Antártida continue para sempre a ser utilizada exclusivamente para fins pacíficos e não se converta em cenário ou objeto de discórdias internacionais;

Reconhecendo as importantes contribuições dos conhecimentos científicos logrados através da colaboração internacional na pesquisa científica realizada na Antártida;

Convencidos de que o estabelecimento de uma firme base para o prosseguimento e desenvolvimento de tal colaboração com lastro na liberdade de pesquisa científica na Antártida, conforme ocorreu durante o Ano Geofísico Internacional, está de acordo com os interesses da ciência e com progresso de toda a humanidade;

Convencidos, também, de que um tratado que assegure a utilização da Antártida somente para fins pacíficos e de que o prosseguimento da harmonia internacional na Antártida fortalecerão os fins e princípios corporificados na Carta das Nações Unidas;

Concordam no seguinte:

ARTIGO I

1. A Antártida será utilizada somente para fins pacíficos. Serão proibidas, inter alia, quaisquer medidas de natureza militar, tais como o estabelecimento de bases e fortificações, a realização de manobras militares, assim como as experiências com quaisquer tipos de armas.

2. O presente Tratado não impedirá a utilização de pessoal ou equipamento militar para pesquisa científica ou para qualquer outro propósito pacífico.

ARTIGO II

Persistirá, sujeita às disposições do presente Tratado, a liberdade de pesquisa científica na Antártida e de colaboração para este fim, conforme exercida durante o Ano Geofísico Internacional.

ARTIGO III

1. A fim de promover a cooperação internacional para a pesquisa científica na Antártida, como previsto no Artigo II do presente Tratado, as Partes Contratantes concordam, sempre que possível e praticável, em que: a) a informação relativa a planos para programas científicos, na Antártida, será permutada a fim de permitir a máxima economia e eficiência das operações; b) o pessoal científico na Antártida, será permutado entre expedições e estações; c) as observações e resultados científicos obtidos na Antártida serão permutados e tornados livremente utilizáveis.

2. Na implementação deste artigo, será dado todo o estímulo ao estabelecimento de relações de trabalho cooperativo com as agências especializadas das Nações Unidas e com outras organizações internacionais que tenham interesse científico ou técnico na Antártida.

ARTIGO IV

1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpretado como: a) renúncia, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensões de soberania territorial na Antártida; b) renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base de reivindicação de soberania territorial na Antártida que possa ter, quer como resultado de suas atividades, ou de seus nacionais, na Antártida, quer por qualquer outra forma; c) prejulgamento da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártida.

2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente Tratado, constituirá base para programar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártida, ou para criar direitos de soberania na Antártida. Nenhuma nova reivindicação, ou ampliação de reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártida será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor.

ARTIGO V

1. Ficam proibidas as explosões nucleares na Antártida, bem como o lançamento ali de lixo ou resíduos radioativos.

2. No caso da conclusão de acordos internacionais sobre a utilização da energia nuclear inclusive as explosões nucleares e o lançamento de resíduos radioativos, de que participem

todas as Partes Contratantes, cujos representantes estejam habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo X, aplicar-se-ão à Antártida as regras estabelecidas em tais acordos.

ARTIGO VI

As disposições do presente Tratado aplicar-se-ão à área situada ao sul de 60 graus de latitude sul, inclusive às plataformas de gelo, porém nada no presente Tratado prejudicará e, de forma alguma, poderá alterar os direitos ou exercícios dos direitos, de qualquer Estado, de acordo com o direito internacional aplicável ao alto-mar, dentro daquela área.

ARTIGO VII

1. A fim de promover os objetivos e assegurar a observância das disposições do presente Tratado, cada Parte Contratante, cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, terá o direito de designar observadores para realizarem os trabalhos de inspeção previstos no presente artigo. Os observadores deverão ser nacionais das Partes Contratantes que os designarem. Os nomes dos observadores serão comunicados a todas as outras Partes Contratantes, que tenham o direito de designar observadores e idênticas comunicações serão feitas ao terminarem sua missão.

2. Cada observador, designado de acordo com as disposições do Parágrafo 1 deste artigo, terá completa liberdade de acesso, em qualquer tempo a qualquer e a todas as áreas da Antártida.

3. Todas as áreas da Antártida, inclusive todas as estações, instalações e equipamentos existentes nestas áreas, e todos os navios e aeronaves em pontos de embarque ou desembarque na Antártida estarão a todo tempo abertos à inspeção de quaisquer observadores designados de acordo com o parágrafo 1 deste artigo.

4. A observação aérea poderá ser efetuada a qualquer tempo, sobre qualquer das áreas da Antártida, por qualquer das Partes Contratantes que tenha o direito de designar observadores.

5. Cada Parte Contratante no momento em que este Tratado entrar em vigor, informará as outras Partes Contratantes e daí por diante darão notícia antecipada de:

a) todas as expedições com destino à Antártida, por parte de seus navios ou nacionais, e todas as expedições à Antártida organizadas em seu território ou procedentes do mesmo; b) todas as estações Antártida que estejam ocupadas por súditos de sua nacionalidade; e, c) todo o pessoal ou equipamento militar que um país pretenda introduzir na Antártida, observadas as condições previstas no Parágrafo 2 do Artigo I do presente Tratado.

ARTIGO VIII

1. A fim de facilitar o exercício de suas funções, de conformidade com o presente Tratado, e sem prejuízo das respectivas posições das Partes Contratantes relativamente à jurisdição sobre todas as pessoas na Antártida, os observadores designados de acordo com o Parágrafo 1 do Artigo VII, e o pessoal científico intercambiado de acordo com o subparágrafo 1(b) do Artigo III deste Tratado, e os auxiliares que acompanhem as referidas pessoas, serão sujeitos apenas à jurisdição da Parte Contratante de que sejam nacionais, a respeito de todos os atos ou omissões que realizarem, enquanto permanecerem na Antártida, relacionados com o cumprimento de suas funções.

2. Sem prejuízo das disposições do Parágrafo 1 deste artigo, e até que sejam adotadas as medidas previstas no subparágrafo 1(e) do Artigo IX, as Partes Contratantes interessadas em qualquer caso de litígio, a respeito do exercício de jurisdição na Antártida, deverão consultar-se conjuntamente com o fim de alcançarem uma solução mutuamente aceitável.

ARTIGO IX

1. Os representantes das Partes Contratantes, mencionadas no preâmbulo deste Tratado, reunir-se-ão na cidade de Camberra, dentro de dois meses após a entrada em vigor do Tratado, e daí por diante sucessivamente em datas e lugares convenientes, para o propósito de inter-cambiarem informações, consultarem-se sobre matéria de interesse comum pertinente à Antártida e formularem, considerarem e recomendarem a seus Governos medidas concretizadoras dos princípios e objetivos do Tratado, inclusive as normas relativas ao: a) uso da Antártida somente para fins pacíficos; b) facilitação de pesquisas científicas na Antártida; c) facilitação da cooperação internacional da Antártida; d) facilitação do exercício do direito de inspeção previsto no Artigo VII do Tratado; e) questões relativas ao exercício de jurisdição na Antártida; f) preservação e conservação dos recursos vivos na Antártida.

2. Cada Parte Contratante que se tiver tornado membro deste Tratado por adesão, de acordo com o Artigo XIII, estará habilitada a designar representantes para comparecerem às reuniões referidas no Parágrafo 1 do presente artigo, durante todo o tempo em que a referida Parte Contratante demonstrar seu interesse pela Antártida, pela promoção ali de substancial atividade de pesquisa científica, tal como o estabelecimento de estação científica ou o envio de expedição científica.

3. Os relatórios dos observadores referidos no Artigo VII do presente Tratado deverá ser transmitidos aos representantes das Partes Contratantes que participarem das reuniões previstas no Parágrafo 1 do presente artigo.

4. As medidas previstas no Parágrafo 1 deste artigo tornar-se-ão efetivas quando aprovadas por todas as Partes Contratantes, cujos representantes estiverem autorizados a participar das reuniões em que sejam estudadas tais medidas.

5. Todo e qualquer direito estabelecido no presente Tratado poderá ser exercido a partir da data em que o Tratado entrar em vigor, tenham ou não sido propostos, considerados, ou aprovados, conforme as disposições deste Artigo, as medidas destinadas a facilitar o exercício de tais direitos.

ARTIGO X

Cada umas das Partes Contratantes compromete-se a empregar os esforços apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas, para que ninguém exerça na Antártida qualquer atividade contrária aos princípios e propósitos do presente Tratado.

ARTIGO XI

1. Se surgir qualquer controvérsia entre duas ou mais das Partes Contratantes, a respeito da interpretação ou aplicação do presente Tratado, estas Partes Contratantes se consultarão entre si para que o dissídio se resolva por negociação, investigação, conciliação, arbitrariamente, decisão judicial ou outro meio pacífico de sua escolha.

2. Qualquer controvérsia dessa natureza, que não possa ser resolvida por aqueles meios, será levada à Corte Internacional de Justiça, com o consentimento, em cada caso, de todas as Partes interessadas. Porém se não for obtido um consenso a respeito do encaminhamento da controvérsia à Corte Internacional, as Partes em litígio não se eximirão da responsabilidade de continuar a procurar resolvê-la por qualquer dos vários meios pacíficos referidos no Parágrafo 1 deste artigo.

ARTIGO XII

1. a) O presente Tratado pode ser modificado ou emendado em qualquer tempo, por acordo unânime das Partes Contratantes cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX. Qualquer modificação ou emenda entrará em vigor quando o Governo depositário tiver recebido comunicação, de todas as Partes Contratantes, de a haverem ratificado. b) Tal modificação ou emenda, daí por diante, entrará em vigor em relação a qualquer outra Parte Contratante quando o Governo depositário receber notícia de sua ratificação. Qualquer Parte Contratante de que não se tenha notícia de haver ratificado, dentro de dois anos a partir da data da vigência da modificação ou emenda, de acordo com a disposição do Subparágrafo 1(a) deste artigo, será considerada como se tendo retirado do presente Tratado na data da expiração daquele prazo.

2.a) Se, depois de decorridos trinta anos da data da vigência do presente Tratado, qualquer das Partes Contratantes, cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, assim o requerer, em comunicação dirigida ao Governo depositário, uma conferência de todas as Partes Contratantes será realizada logo que seja praticável para rever

o funcionamento do Tratado. b) Qualquer modificação ou emenda ao presente Tratado, que for aprovada em tal conferência pela maioria das Partes Contratantes nela representadas, inclusive a maioria daquelas cujos representantes estão habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, será comunicada pelo Governo depositário a todas as Partes Contratantes imediatamente após o término da conferência e entrará em vigor de acordo com as disposições do Parágrafo 1 do presente artigo. c) Se qualquer modificação ou emenda não tiver entrado em vigor, de acordo com as disposições do Subparágrafo 1(a) deste artigo, dentro do período de dois anos após a data de sua comunicação a todas as Partes Contratantes, qualquer tempo após a expiração daquele prazo, comunicar ao Governo depositário sua retirada do presente Tratado e esta retirada terá efeito dois anos após o recebimento da comunicação pelo Governo depositário.

ARTIGO XIII

1. O presente Tratado estará sujeito à ratificação por todos os Estados signatários. Ficará aberto à adesão de qualquer Estado que for membro das Nações Unidas, ou de qualquer outro Estado que possa ser convidado a aderir ao Tratado com o consentimento de todas as Partes Contratantes cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas ao Artigo IX do Tratado.

2. A ratificação ou a adesão ao presente Tratado será efetuada por cada Estado de acordo com os seus processos constitucionais.

3. Os instrumentos de ratificação ou de adesão estão depositados junto ao Governo dos Estados Unidos da América, aqui designado Governo depositário.

4. O Governo depositário informará todos os Estados signatários e dos aderentes, da data de cada depósito de instrumento de ratificação ou adesão e da data de entrada em vigor do Tratado ou de qualquer emenda ou modificação.

5. Feito o depósito dos instrumentos de ratificação por todos os Estados signatários, o presente Tratado entrará em vigor para qualquer Estado aderente na data do depósito do instrumento de adesão.

6. O presente Tratado será registrado pelo Governo depositário, de conformidade com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas.

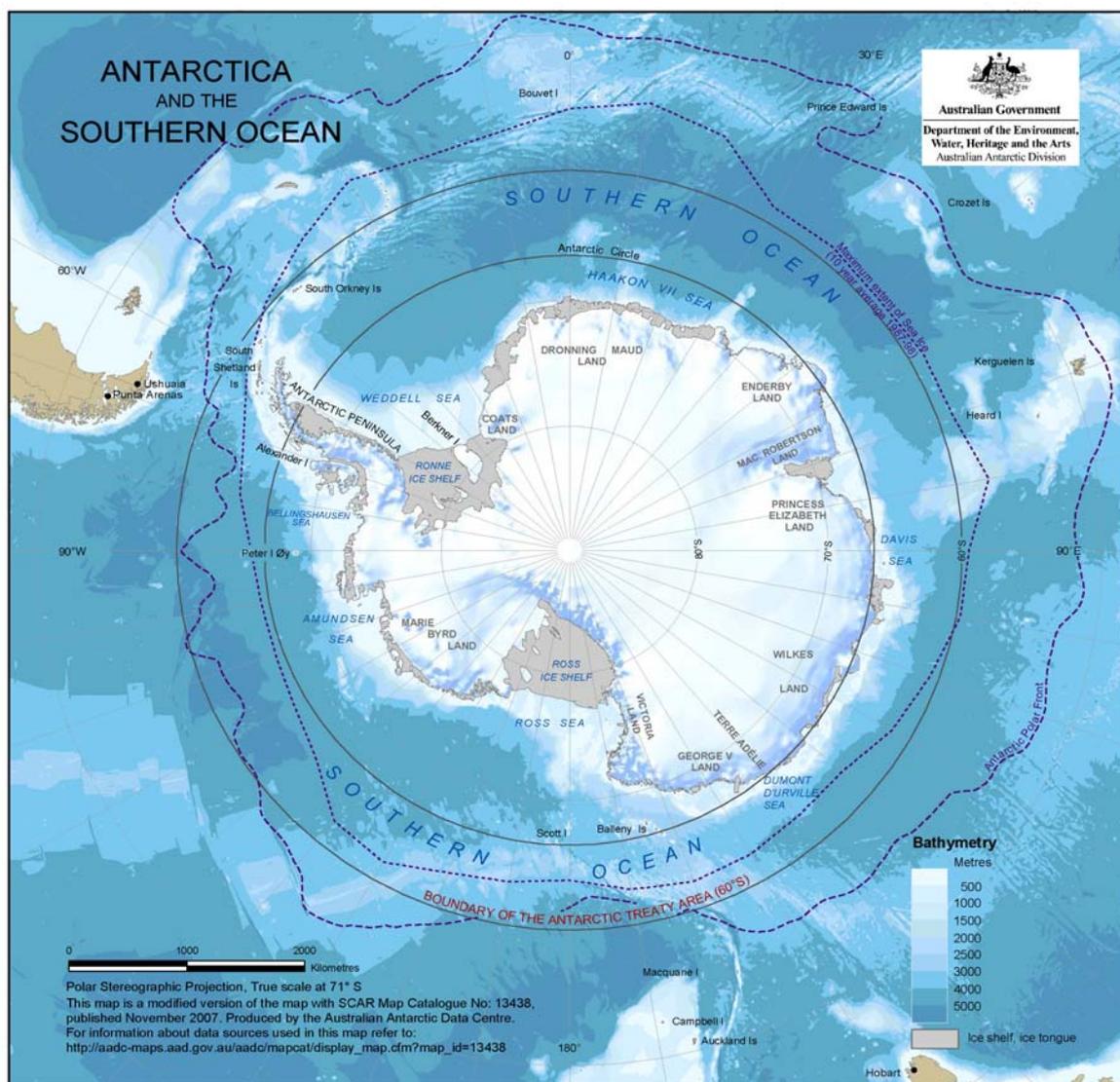
ARTIGO XIV

O presente Tratado, feito nas línguas inglesa, francesa, russa e espanhola, em versões igualmente idênticas, será depositado nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, que enviará cópias aos Governos dos Estados signatários e aderentes.

ANEXO B

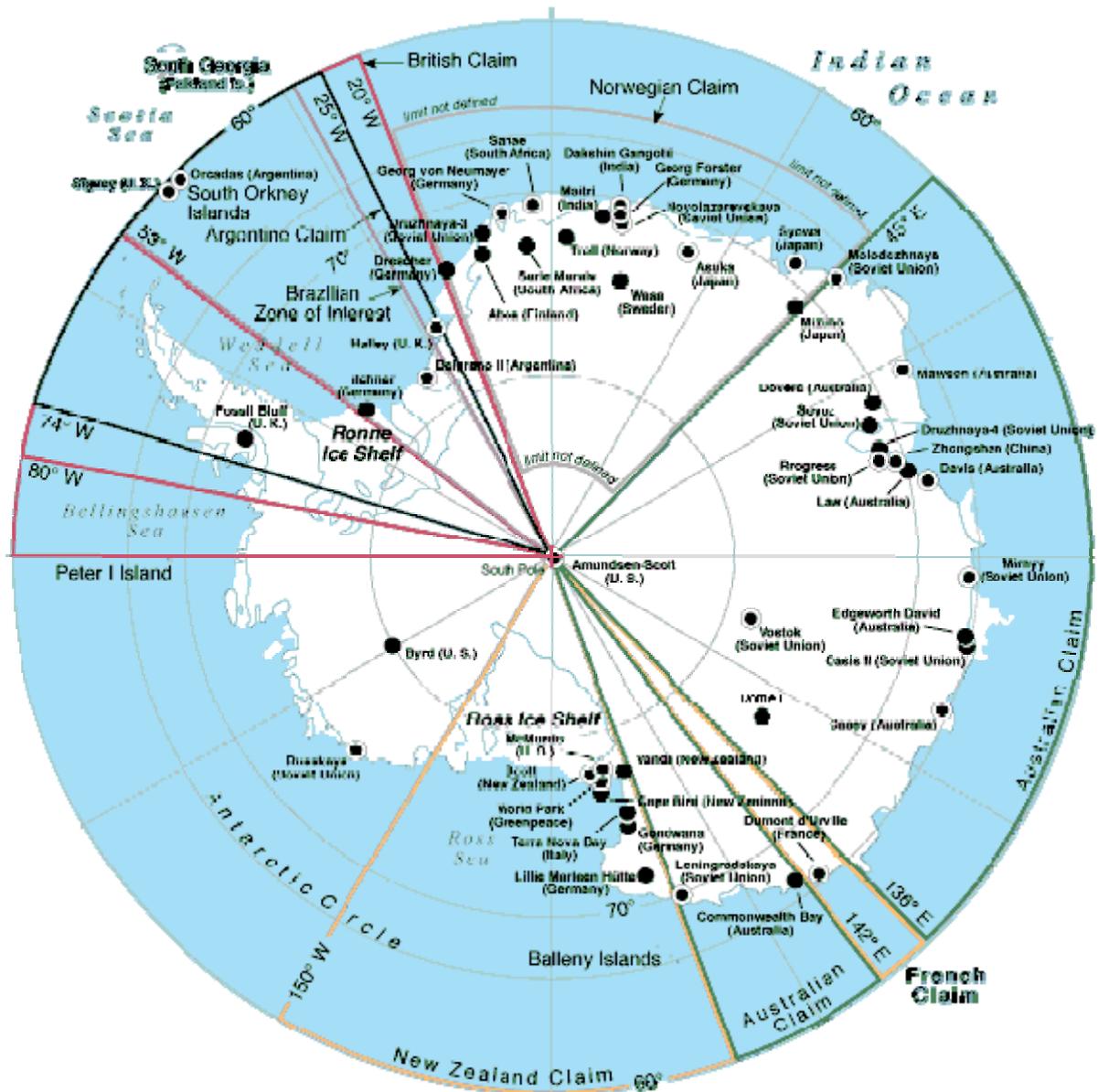
MAPAS

Antártida e o Oceano Austral



Fonte: Sítio do Secretariado do Tratado Antártico: <<http://www.ats.aq>>. Acesso em 26 de agosto de 2009.

Reivindicações Territoriais



Fonte: *The World Factbook 2004.*