

## A EXPLORAÇÃO MINERAL NA ANTÁRTICA

Stefany Lucchesi Simões

**RESUMO:** O objetivo deste texto é abordar o tema da exploração mineral da Antártica, a partir da análise de alguns elementos importantes do Direito Internacional concernentes ao tema. O primeiro deles é a Convenção para Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos. O segundo é o Protocolo de Proteção Ambiental para o Tratado da Antártica. O terceiro é o artigo 25 do referido tratado de Madri.

**PALAVRAS-CHAVE:** Antártica, exploração mineral, Direito Internacional.

### 1 INTRODUÇÃO

Desde 1959 o continente antártico é regido pelo Tratado Antártico, assinado inicialmente por 12 países (Estados Unidos, Rússia (na época União Soviética), Austrália, França, Japão, África do Sul, Noruega, Argentina, Grã-Bretanha, Bélgica, Chile e Nova Zelândia) e, mais tardiamente, por outros, como o Brasil. Este estabelece em seu primeiro artigo que “A Antártica será utilizada somente para fins pacíficos” (ART 1, Tratado da Antártica, 1959) e posteriormente proíbe atividades militares na região. O Tratado é o principal elemento do Sistema Antártico, que é composto pela Convenção para Conservação das Focas Antárticas (CCAS), Convenção para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (CCAMLR), Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA) e o Protocolo de Proteção Ambiental para o Tratado da Antártica (Protocolo de Madrid). Todas as sub-partes foram redigidas e discutidas nas reuniões consultivas que ocorrem anualmente com todos os membros.

### 2. A CONVENÇÃO PARA REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADES SOBRE RECURSOS MINERAIS ANTÁRTICOS – CRAMRA:

A criação da Convenção para Regulamentação de Atividades Sobre Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA) começou a ser discutida na reunião consultiva de 1981 e foi finalmente redigida em 1988 na Consultiva de Wellington. O tema da exploração de petróleo, principalmente, e de minerais começou a ganhar maior relevância na década de 70, com a criação da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) em 1960 e o Primeiro e o Segundo Choques do Petróleo. Estes acontecimentos, em especial, foram os motivadores do ganho de relevância do tema dentro da esfera antártica (LOOSE, 2011).

O principal objetivo da Convenção era regulamentar a exploração mineral e petrolífera no continente, tendo em vista todos os princípios estabelecidos no Tratado Antártico (1959) de cooperação técnico-científica e visando a paz. Ferreira (2009) destaca setes principais propósitos iniciais do acordo:

“1) avaliação do impacto ambiental como condicionante da exploração; 2) adesão de Estados que não as Partes Consultivas, de forma vinculante aos princípios fundamentais do Tratado Antártico; 3) cooperação com outros organismos internacionais; 4) aplicação a todos os recursos do continente e da plataforma continental; 5) proteção das “responsabilidades especiais” das Partes Consultivas quanto ao meio ambiente, em relação à participação de organismos internacionais; 6) regular tanto a exploração (processo de descoberta dos recursos) quanto a exploração (desenvolvimento e produção em escala comercial); 7) promover as pesquisas necessárias para auxiliar na tomada de decisões

relativas ao manejo dos recursos e ao impacto ambiental da atividade de extração.” (FERREIRA, 2009: p. 80)

As discussões foram dificultadas pelos interesses de reivindicação de diversas partes do Tratado. Os Estados dividem-se duas correntes principais nessa discussão: os internacionalistas e os territorialistas (VIEIRA, 2006). Os internacionalistas são aqueles países que defendem a internacionalização do continente, que o território não seja dividido e nacionalizado. Já os territorialistas são os que pleitam por um pedaço da Antártica, um grupo composto por França, Grã-Bretanha e Austrália, excluindo países como Argentina e Chile, que consideravam as terras antárticas como nacionais, discordando com a regulação dos mesmos por acordos internacionais. Além disso, temiam inicialmente que uma confirmação mais convicta da existência da *commodity* gerasse uma corrida à Antártica, ameaçando suas reivindicações de territórios (LOOSE, 2011). São dois os Estados que chamam atenção, Estados Unidos e Japão, principalmente porque eram os únicos que possuíam a tecnologia necessária para a exploração de petróleo, ainda mais em uma escala suficiente para comercialização.

Mais tardiamente surge uma nova linha de questionamento, fortemente oposta a dos países territorialistas e desenvolvidos: a ecológica. A preocupação com o meio ambiente e sua preservação desenvolve-se na esfera internacional essencialmente pelo crescimento da presença das Organizações Não-Governamentais, que partiam de um viés baseado essencialmente na proteção ambiental. Tal questionamento altera o rumo das discussões, tirando a questão econômica dos holofotes:

“O real eixo da questão era bem mais amplo. Ele passava pelo debate mais extenso entre a antinomia soberania e ecologia. As negociações sobre a Convenção de Wellington revelam, na verdade, um dilema entre o incremento do interesse nacional dos países do Tratado Antártico e os interesses ecológicos.” (VILLA, 2011: p. 52)

Foi nesse contexto que a Convenção, em 1988, não conseguiu as 16 assinaturas suficientes para entrar em vigor. É uma exceção entre todas as outras sub-partes do Sistema Antártico, visto que não é válida legalmente, mas foi e é tão importante para o contexto geral da Antártica na atualidade que continua sendo estudada e discutida.

Havia um certo temor, caso a Convenção para Regulamentação de Atividades sobre os Recursos Minerais Antárticos fosse assinada, que os países que possuíam um alto grau de desenvolvimento tecnológico, iniciassem uma corrida ao petróleo. Além disso, para ocorrer a exploração, direitos como investimento e propriedade deveriam ser garantidos, favorecendo os interesses territorialistas (VILLA, 2001). Ademais, as propostas das ONG's eram muito mais atraentes para os países internacionalistas, que eram a maioria dos países membros: A criação de um Regime de Proteção Permanente. Segundo Villa:

“Um Regime de Proteção Permanente é definido pelos ambientalistas como um “sistema administrativo internacional podendo ser aplicável desde a esfera legal para o manejo efetivo dos valores prístinos [sic] antárticos”. Basear-se-ia este sistema nos seguintes princípios: proteção dos valores naturais; absoluta proteção de toda a vida silvestre e o ambiente; manutenção de uma zona de atividade científica, com especial ênfase na cooperação entre todos os cientistas das nações; manutenção de uma zona de paz, livre de todo tipo de armas nucleares ou convencionais, e de todo tipo de atividade militar.” (VILLA, 2001)

Como último recurso, os países interessados na exploração de petróleo e minérios propuseram que fossem definidas áreas nas quais seriam permitidas tais atividades e que fosse criado um Comitê Regulador, com a função de autorizar ou não os pedidos dos países que se mostrassem dispostos a exercer tal atividade econômica. A rejeição máxima à Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos ocorreu em 1989, quando França e Austrália anunciaram a definitiva não assinatura de tal proposta e o apoio à proposta das ONG's, que foi aceita posteriormente por outros países na Consultiva

na qual foi apresentada. Em seguida, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, ainda em 1989, países chamados de Terceiro Mundo, liderados pela Malásia, defenderam a internacionalização da Antártica e sua transformação em Patrimônio da Humanidade.

Esse foi o fim da CRAMRA como Convenção em si. O interessante, porém, reside no fato de que seus princípios não foram abandonados. Afinal, um grande movimento de países com convicções ecológicas tinha conquistado espaço no cenário internacional e não podia ser ignorado. Com isso, na Consultiva de 1970, começa a ser discutida uma nova proposta.

### **3. PROTOCOLO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL PARA O TRATADO DA ANTÁRTICA – O TRATADO DE MADRID:**

O Tratado de Madrid, como é mais conhecido, apresenta caráter obviamente mais preservatista do que a CRAMRA, com a característica inovadora de absorver o debate voltado ao aspecto ecológico do momento. Após o início das discussões na Consultiva de 1970, as bases do Protocolo foram estabelecidas na Consultiva de 1972. Em 1976 foram definidos os seus princípios “que incluía, entre outros, a proteção do meio ambiente Antártico e os ecossistemas dele dependentes e o não prejuízo dos interesses da humanidade” (MEDEIROS, 2011):

“Reflexo direto do naufrágio da Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos, o artigo VII proíbe ‘qualquer atividade relacionada a recursos minerais, salvo pesquisa científica’, por tempo indefinido, enquanto o Protocolo estiver em vigor.” (LIMA, 2012)

O Tratado de Madrid foi assinado por todos os países membros do Sistema Antártico, fato que ressalta sua importância e concordância com a realidade atual do Sistema, além da urgência em regular a questão mineral. Ele posterga no 25º artigo a discussão sobre a exploração mineral até 2048, data na qual ocorrerá sua revisão geral e decisão sobre sua continuidade ou não. Este fato, em conjunto com a data de revisão do Tratado Antártico, é de extrema importância e será discutido posteriormente. Além disso, em seu 11º artigo determina a criação da CEP – Comitê para Proteção Ambiental (*Committee for Environment Protection*), que tinha como objetivo fornecer pesquisas sobre o tema de proteção ambiental, em adição ao trabalho da SCAR (Comitê Científico para Pesquisas Antárticas), para servirem de base para as decisões tomadas pelas partes nas consultivas anuais.

O Tratado é composto por vinte e sete artigos, um apêndice e seis anexos. O 2º artigo refere-se à proteção ambiental, à paz e à intitulação da região como reserva natural. Os artigos 4 e 5 estabelecem a compatibilidade do Protocolo de Proteção com o Sistema Antártico. A proibição de qualquer atividade de exploração mineral está estabelecida no 7º artigo. O anexo 1 refere-se à avaliação do impacto ambiental, o 2º à conservação da fauna e da flora da Antártica, o 3º ao manejo e eliminação de resíduos, o 4º à prevenção da poluição marinha e o 5º à proteção e gerenciamento de áreas.

### **4. O ARTIGO 25 DO TRATADO DE MADRID:**

O artigo 25 do Protocolo de Proteção Ambiental para o Tratado da Antártica chama-se “Modificação ou Emenda”. No primeiro parágrafo determina que os objetivos do artigo estão de acordo com o 1º parágrafo do IX artigo do Tratado da Antártica, que indica o modo de resolução de conflitos entre duas ou mais partes com uma reunião geral de todos os membros, que devem definir uma maneira pacífica de resolução, e que, caso não sejam efetivas as medidas encontradas, os conflitos deverão ser direcionados à Corte Internacional de Justiça. O segundo parágrafo estabelece que, depois de 50 anos de validade do Protocolo, qualquer parte pode requerir a reavaliação de sua aplicação. Já o quarto parágrafo regulamenta que qualquer e toda modificação deve ser aprovada por três quartos das Partes Consultivas. Por fim, o quinto parágrafo é dividido em duas alíneas.

A alínea (a) do 5º parágrafo é de extrema importância para a análise dos possíveis acontecimentos futuros referentes à estabilidade do Sistema Antártico, visto que trata de que forma o artigo 7 deve e pode ser alterado:

“5. a) No que diz respeito ao Artigo 7, perdurará a proibição nele contida das atividades relativas aos recursos minerais a menos que esteja em vigor um regime jurídico compulsório sobre as atividades relativas aos recursos minerais antárticos que incluir um modo acordado para determinar se essas atividades poderiam ser aceitas e, se assim fosse, em que condições. Esse regime deverá salvaguardar plenamente os interesses de todos os Estados mencionados no Artigo IV do Tratado da Antártida e aplicar os princípios que ali se encontram enunciados. Em consequência, se uma modificação ou emenda ao Artigo 7 for proposta no decurso da Conferência de Revisão mencionada no parágrafo 2 acima, essa proposta deverá incluir o referido regime jurídico compulsório.” (BRASIL, 1998: p. 11)

É determinada uma condição para a mudança do que estabelece o artigo 7, com a provável revisão do Tratado em 2048. Para uma eventual exploração e exploração de minérios e petróleo no continente, deve ser criado um procedimento de avaliação das condições a serem definidas como obrigatórias pelas Partes Consultivas. Isso caso tal necessidade surgir e for aceita de acordo com as determinações estabelecidas no Tratado antártico. Ou seja, o Tratado de Madrid não foi uma simples procrastinação do assunto da exploração. Mesmo com a urgência para a definição de alguma medida sobre o tema, os países estabeleceram um grande avanço nas negociações com esta alínea, que regula um tema econômico, priorizando o aspecto ecológico e ambiental.

Um artigo análogo ao 25, quanto a determinação do tempo para revisão do tratado, está presente no Tratado Antártico. O artigo XII, parágrafo 2, alínea (a) especifica que:

“a) Se, depois de decorridos trinta anos da data de vigência do presente Tratado, quaisquer das Partes Contratantes cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no art. IX assim o requererem 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.” (ART 12, Tratado da Antártica, 1959)

Ambos os artigos são fundamentais para uma discussão sobre a situação Antártica em geral, especialmente pela ótica ecológica. Eles asseguram a estabilidade nas disputas territorialistas e, conseqüentemente, na intenção de exploração mineral e petrolífera que traria, mesmo que minimamente com uma atividade controlada e supervisionada, danos ambientais. Porém, é notável a incerteza sobre o futuro, já que ao mesmo tempo que permanece a segurança, países como a Argentina e o Chile reafirmam publicamente seus interesses reivindicatórios, ressaltando a relevância do aspecto político dentro do tema.

## CONCLUSÃO

A criação da CRAMRA (Convenção para Regulamentação de Atividades Sobre Recursos Minerais Antárticos) marcou o início de uma discussão antártica voltada ao aspecto ambiental da exploração mineral na Antártica. O término de sua redação foi em 1988, na Consultiva de Wellington. Seu principal objetivo era propor a regulamentação para as atividades petrolífera e mineral. Porém, o temor dos países internacionalistas de que os países com tecnologias suficientes para exploração e exploração iniciassem uma corrida ao petróleo e o anúncio de que França e Austrália não acatariam o documento geraram um movimento contrário à Convenção, resultando na não assinatura das 16 Partes Consultivas mínimas necessárias.

É nesse contexto, de vazio regulamentar, que é proposto o Tratado de Madrid (Protocolo de Proteção Ambiental para o Tratado da Antártica). Este, ao contrário do anterior, determinava a proibição das atividades exploratórias e transformava a Antártica em Reserva Mundial. Surpreendentemente, todas as partes consultivas assinaram tal acordo, que está atualmente em vigor.

Um fator determinante que envolve o Tratado de Madrid e o próprio Tratado Antártico é o prazo de revisão. Esta data, a curto prazo, traz estabilidade política e garantias quanto à proteção ambiental:

“deve ser interpretada, num caso evidente de jogo soma-zero das relações internacionais, como um claro ganho tanto do bloco das Partes Consultivas comandadas por França e Austrália quanto das ONGs ambientalistas encabeçadas pelo Greenpeace. Se é certo que a França e Austrália não conseguiram a assinatura *ad infinitum* de uma Convenção de Proteção Ambiental Permanente, também é certo que lograram o objetivo de que, no Protocolo, a Antártica fosse definida como uma “reserva natural, voltada a paz e a ciência”. (VILLA, 2001)

Por outro lado, a longo prazo, é uma incógnita. A situação política, influenciada também pela situação econômica, e o movimento ambientalista preservacionista serão fatores determinantes:

“O que pode acontecer no futuro, ao cabo dos 50 anos do Protocolo, é imprevisível e pode até depender da conjuntura internacional. O importante a destacar, contudo, é que as negociações do regime de minerais e meio ambiente mostraram uma tendência do que no futuro poderá ser uma característica do sistema internacional.” (VILLA, 2001)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **DECRETO, Nº 2.742, DE 20 DE AGOSTO DE 1998.** Promulga o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, assinado em Madrid, em 4 de outubro de 1991. Disponível em: <<http://www.igc.usp.br/cpa/atratados-documentos.html>>

FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. **O sistema do tratado da Antártica:** evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira. 2009. 246 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2005.

LIMA, Carlos Eduardo Antunes de. A preponderância da questão ambiental no Sistema do Tratado da Antártica. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11268&revista\\_caderno=16](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11268&revista_caderno=16)>. Acesso em fev 2014.

LOOSE, Fabrício Ferreira. **Bioprospecção na Antártica.** 2011. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MEDEIROS, Franco Castellato. **Defrontação e internacionalização:** a política externa brasileira e a organização internacional sobre o continente antártico. Dissertação (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011.

Tratado da Antártica, Washington D. C., 1959, mimeo.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. Atores não-estatais e meio ambiente nas relações internacionais: Greenpeace e a Antártica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 4, p.45-57, Jul./Dez. 2001.

