
A ZONA CONTÍGUA

Alberto Ruano Bastos Raposo

A ZONA CONTÍGUA

Todo o direito das relações internacionais tem como ponto de partida e como espaço privilegiado de desenvolvimento o meio marítimo. As comunicações, o desenvolvimento comercial, a actividade económica internacional, inclusivamente a própria sedimentação intelectual (fruto da constante troca de ideias e experiências) são alguns dos factores que atribuem ao meio marítimo toda a sua presença e perenidade no quotidiano dos interesses estatais e mesmo supra-estatais. É no meio marítimo que a tensão decorrente do choque entre, por um lado, as necessidades subjacentes às comunicações internacionais e, por outro lado, das pretensões de apropriação soberana por parte dos Estados, se revela mais marcante e, não raras vezes, mais violenta. É no meio marítimo que a imperiosa necessidade de um Direito Internacional como travão face à propensão dos Estados para adoptarem uma postura conflitual (violenta ou não) se revela mais nítida.

Portugal, possuidor de uma matricial vocação marítima e de uma excepcional posição geo-estratégica (a que não é estranha a «opção europeia do Portugal Atlântico (1)»), tem hoje que enfrentar o desafio de uma efectiva presença no meio marítimo internacional, o que torna de extrema importância o estabelecimento da zona contígua.

Com efeito, a territorialização dos espaços marítimos em zonas distintas estabelecida pelo Direito do Mar no nítido intuito de conciliar os interesses em questão, atribui a esta zona contígua uma extraordinária relevância como zona de transição entre um regime jurídico caracterizado pela *soberania* (o do mar territorial) e um outro norteado pela *liberdade* (o alto mar), tornando-a, antes de mais, um factor de consolidação da unidade do meio marítimo, não obstante a não homogeneidade do regime jurídico estabelecido para as diferentes zonas, que para a preservação desta unidade muito contribui.

(1) Ver artigo de Virgílio de Carvalho na revista «Nação e Defesa», n.º 32, págs. 39-54.

A ZONA CONTÍGUA

Representa a zona contígua um espaço geográfico determinado que se prolonga desde o limite do mar territorial até uma prefixada distância do alto mar, podendo os Estados exercer, nesta área, algumas competências especializadas e limitadas junto dos navios estrangeiros.

É imperioso esclarecer, liminarmente, qua a instituição de uma zona contígua não é, de forma alguma, sinónimo de alargamento do mar territorial; com efeito, não só a zona contígua se integra, física e juridicamente, no alto mar, não sendo, pois, parte integrante do território do Estado (o que efectivamente se verifica relativamente ao mar territorial), como ainda o Estado ribeirinho não exerce, na zona contígua, qualquer função de soberania, limitando-se, como foi já apontado, ao exercício de competências «limitadas, fragmentadas e especializadas». Encontra-se, pois, definitivamente abandonada a doutrina continental, baseada em Albert de La Pradelle e Arnold Raestad, que preconizaram uma diversidade da extensão dos mares territoriais, baseando-se em critérios próprios, consoante os objectivos visados.

De igual forma, não foi pacífica, nem mesmo uniforme, a definição da extensão limite da zona contígua. Com efeito, os primórdios históricos da instituição da zona contígua poder-se-ão situar em 1917, na Grã-Bretanha, através dos *Hovering Acts*, que visavam que os navios que, sem rota definida, ou que navegavam em zigzague, ou que ancoravam, ou ainda que alegavam uma avaria na vizinhança das costas, o fizessem no intuito de fraudulentamente introduzir mercadorias, subtraindo-se, deste modo, a qualquer controlo aduaneiro e fiscal. Esboçava-se assim uma figura similar à zona contígua, cuja extensão foi sucessivamente alargada de 5 milhas no *Act* de 1736 para 6 milhas pelo *Act* de 1764 e posteriormente para 15 milhas pelo *Act* de 1802, chegando mesmo, em 1853, a variar a extensão do espaço marítimo susceptível de aplicação da lei britânica entre as 4 e as 8 léguas conforme as regiões. A conformidade da lei britânica com o Direito Internacional geral e a consequente revogação do sistema consagrado pelos diversos *Hovering Acts* viria a operar-se através do *Custom Consolidation Act* de 1876.

Sensivelmente na mesma altura, diversos outros Estados viriam a estabelecer uma zona reservada, exclusivamente limitada à matéria aduaneira, sendo notória a discrepância das diversas legislações relativamente à sua extensão. Aponte-se, a título exemplificativo, o art.º 13.º da lei francesa de

25 de Março de 1817 (20 km), a lei espanhola de 15 de Outubro de 1894 (6 milhas), a lei russa de 10 de Dezembro de 1909 (12 milhas), a lei belga de 7 de Junho de 1832 e a lei italiana de 29 de Janeiro de 1896 (10 km), ou ainda a lei norueguesa de 14 de Julho de 1922 (10 léguas marítimas).

A primeira manifestação concreta e estruturada de estabelecimento de uma zona contígua viria a ter lugar nos Estados Unidos da América, primeiro através do *Tariff Act*, depois concretizada pelos *Liquor Treaties*. Com efeito, em 1922, os USA, através do *Tariff Act*, estabeleceram a extensão unilateral das águas territoriais americanas em 12 milhas; surgiu este texto legislativo na sequência da 18.^a emenda da Constituição americana de 29 de Janeiro de 1919 (proibição relativa a bebidas alcoólicas). Procuravam, deste modo, os Estados Unidos da América definir quais os limites de vizinhança das costas americanas em que os seus funcionários fiscais e aduaneiros podiam realmente actuar junto dos navios estrangeiros que se dedicavam à prática do contrabando de bebidas alcoólicas.

Perante a reacção britânica a esta medida, os Estados Unidos da América viram-se na contingência de estabelecer a zona contígua não unilateralmente, mas sim pela via convencional; aparecem, assim, os *Liquor Treaties* de 1924 que consagravam uma forma extremamente *sui generis* para definir a largura desta suposta zona contígua; os direitos hoje integrantes da competência dos Estados na sua zona contígua, eram exercidos numa área determinada de forma não métrica, mas sim através da velocidade do navio suspeito ou culpado, com base no sistema do raio horário (a extensão da zona estabelecia-se, partindo da costa, com base na distância que o navio em questão podia percorrer no espaço de uma hora). Já reconhecida na Conferência de 1930, a distância de 12 milhas para o limite da extensão da zona contígua viria a ser retomada e consagrada no artigo 24.^o da Convenção de 1958 sobre o mar territorial e a zona contígua. Antes ainda, porém, já o projecto elaborado pelo Instituto de Direito Internacional em 1928 consagra textualmente no seu artigo 12.^o a zona contígua, referindo que «numa zona suplementar contígua ao mar territorial, o estado ribeirinho pode tomar as medidas necessárias para a sua segurança, neutralidade, polícia sanitária, aduaneira e de pesca. É competente para conhecer nesta zona suplementar as infracções às leis e regulamentos relativos a estas matérias. A extensão da zona suplementar não pode exceder as 9 milhas». Note-se que esta Convenção de 1958, perante as acentuadas divergências denotadas, não viria a

estabelecer um limite concreto para a extensão do mar territorial, oscilando, quando dos trabalhos preparatórios, entre as 3, 6 e 12 milhas; este limite de 12 milhas a partir da costa para a zona contígua, incluindo o mar territorial, inseria-se na ideia então dominante de 6+6 (6 milhas para as águas territoriais +6 milhas de zona contígua). Viria, porém, a tornar-se comum aos Estados fixarem a extensão das suas águas territoriais nas 12 milhas, o que retirava à zona contígua qualquer razão de ser, em virtude da sua coincidência com o mar territorial, revelando-se, por outro lado, como ilegítima a reivindicação de qualquer Estado quanto a uma extensão superior às 12 milhas para o seu mar territorial, face ao Direito Internacional.

Não é, pois, de estranhar que o n.º 2 do artigo 33.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 estabeleça que a «zona contígua não pode estender-se além das 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial». Este alargamento da extensão da zona contígua espelha fielmente uma muito nítida propensão que a prática dos Estados tem revelado, exactamente no sentido da progressiva apropriação dos espaços marítimos intencionalizada ou levada a efeito. Junte-se a este factor um outro que contribuiu decisivamente para o alargamento da extensão da zona contígua; realmente, a zona contígua deixou de ser um mero instrumento de negociação e acordo, cuja finalidade se resumia praticamente em conter qualquer tentativa de alargamento do mar territorial. Se é certo que esta última Convenção, em virtude do ainda não cabal cumprimento do requisito estabelecido no seu artigo 308.º, não entrou em vigor, o seu texto e a este propósito especificamente o do artigo 33.º não perde a sua oportunidade se for, como realmente deve ser, entendido como princípio orientador da actividade dos Estados face à matéria em questão. É, aliás, este o espírito que preside às referências efectuadas a propósito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982.

Refira-se ainda que o agora citado artigo 33.º em pouco diverge do direito convencional já vigente, representado pelo igualmente aludido artigo 24.º da Convenção sobre o mar territorial e a zona contígua de 1958. Num breve confronto comparativo dos dois preceitos, nas alíneas *a)* e *b)* do número 1 de ambos mantêm-se taxativamente as mesmas competências, visando a fiscalização de eventuais «infracções às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no mar

territorial», bem como a repressão às infracções de leis e regulamentos perpetradas na mesma área; no n.º 2 nota-se a já referida alteração relativa à extensão da zona contígua; finalmente, no texto do artigo 33.º omite-se qualquer referência à delimitação da zona contígua entre Estados vizinhos, referência esta constante do n.º 3 do artigo 24.º, questão esta que se supõe regulada através da aplicação das regras relativas à ZEE, ou através do recurso à analogia do artigo 15.º da mesma Convenção relativo à delimitação do mar territorial, ou ainda pelo recuperar do artigo 24.º da Convenção sobre o mar territorial e a zona contígua de 1958, tendo esta lacuna o mérito de não adicionar problemas às já difíceis negociações entre os Estados, facultando-lhes uma larga margem de manobra.

É primordial intenção desta sumária resenha histórica realçar o papel primordial que a zona contígua desempenha, principalmente se entendida como linha de protecção avançada das águas territoriais e do próprio território nacional em que elas se integram, ainda que apenas em áreas materiais específicas.

Com efeito, a zona contígua foi criada com base no reconhecimento, por parte dos Estados ribeirinhos, da insuficiência de uma área de 3 milhas marítimas (extensão, nessa altura, do mar territorial) para uma cabal prossecução de determinados interesses; de igual forma não nos repugna considerar hoje uma área de 12 milhas como igualmente insuficiente. Em paralelo, e igualmente subjacente à institucionalização da zona contígua, encontrar-se-á o propósito de com ela criar um meio de racionalização da propensão conflitual dos Estados, da qual são evidentes testemunhos os já apresentados.

Questionam, no entanto, vários autores, qual a efectiva utilidade duma zona contígua face à criação, no limite de 200 milhas marítimas, duma ZEE, tanto mais que ambas se inserem num mesmo espaço físico: o alto mar. É de supor que os planos de actuação das duas zonas são perfeitamente distintos, não invalidando uma a utilidade da outra; não só a extensão geográfica é distinta (dificilmente se compreende o exercício por parte de um Estado das medidas a efectuar numa zona contígua com uma área geográfica de 200 milhas marítimas, o que se revelaria não só excessivamente complexo mas igualmente pouco eficaz), como ainda, e principalmente, o âmbito de actuação material do Estado ribeirinho é completamente diferente nas duas zonas, o que aliás se constata através da comparação, mesmo que não exaustiva, dos artigos 33.º e 56.º da Convenção de 1982. Não cremos, pois, ser de

aceitar a adjectivação de «arcaica» atribuída à zona contígua, nem mesmo a confinação do seu interesse a circunstâncias especificamente geográficas, ainda que elas possuam um inegável relevo, podendo exercer-se na zona contígua competências não apenas do âmbito económico, contrariamente à ZEE, a estas circunscrita. Inclusivamente, há quem interprete o alargamento da extensão da zona contígua consagrado no artigo 33.º da Convenção de 1982 como meio para obviar ao alargamento das competências dos Estados ribeirinhos na sua ZEE.

Se, com efeito, a ZEE veio diminuir a área de influência que se pretendia atribuir à zona contígua (assim o caso da defesa dos interesses em matéria de pesca), em contrapartida a zona contígua ganhou em especificidade e em especialização do conteúdo material das suas competências. Face a uma maior diversidade das exigências de segurança dos Estados, face à inovação e à sofisticação dos armamentos, perante as preocupações de natureza sanitária, aduaneira e fiscal, e tendo em atenção os fluxos migratórios, todo este conjunto de relevantes problemas que se desenrolam no meio marítimo, onde, aliás, encontram um espaço privilegiado, justificam plenamente não só a zona contígua em si, como também o próprio alargamento da sua extensão preconizado pelo citado artigo 33.º da Convenção sobre o Direito do Mar de 1982, proporcionando ao Estados um meio eficaz de controlo e combate perante o aumento das infracções com que se depara. A especificidade que hoje envolve a criação de uma zona contígua origina inclusivamente o estabelecimento meramente temporário de zonas similares, com uma função previamente determinada; assim o caso da zona de segurança de 60 milhas criada pela França ao redor do Atol de Mururoa.

Em conclusão, é de recordar ser a zona contígua (conjuntamente com o direito de perseguição) um meio de institucionalização e de concretização do legítimo interesse dos Estados ribeirinhos em restringir a liberdade de navegação de navios estrangeiros numa área geográfica previamente definida. Ainda que o Estado tenha, como foi já aduzido, as suas competências nessa área geográfica legalmente determinadas e delimitadas às três categorias materiais referidas no artigo 33.º da Convenção sobre o Direito do Mar de 1982, não só é de realçar poder a acção do Estado ribeirinho assumir um carácter preventivo e não meramente repressivo, alargando não só espacialmente mas também temporalmente o exercício da sua jurisdição, como ainda se torna mais efectiva a acção do Estado em virtude dos meios comple-

mentares que estão ao seu dispor no intuito de efectivar o controlo na zona contígua, nomeadamente o exercício de acções judiciais, a escolta do navio até ao porto do Estado ribeirinho, o arresto do navio, etc.

INTERESSES SUSCEPTIVEIS DE PROTECÇÃO NA ZONA CONTÍGUA

A) Em matéria aduaneira e fiscal

O estabelecimento da zona contígua por parte de um qualquer Estado ribeirinho necessariamente implica um comportamento diverso desse mesmo Estado num espaço geográfico determinado de forma a tornar efectiva a defesa dos seus interesses em áreas tão diversificadas, tais como a segurança e a vigilância aduaneira e fiscal. São efectivamente estas as áreas em que o Estado poderá actuar na sua zona contígua no intuito de mais eficazmente acautelar a defesa dos seus interesses, o que permite realçar uma vez mais o carácter necessariamente limitado das competências a exercer pelo Estado; paralelamente, aponta a grande relevância que a zona contígua pode revestir para a prossecução de uma política marítima própria.

É à vigilância aduaneira e fiscal que geralmente se imputa a grande utilidade da zona contígua, se não a sua única razão de ser. Trata-se de posição da qual frontalmente discordamos, sem, no entanto, se pretender menosprezar a sua efectiva relevância. Realmente, é a questões de natureza aduaneira e fiscal que a zona contígua deve a sua criação como realidade jurídica que é, aspecto que se manteve sempre presente em qualquer posterior referência (legislativa, doutrinal ou de qualquer outra natureza) onde as questões de tipo aduaneiro e fiscal mantiveram sempre um papel preponderante.

Os próprios primórdios da criação de uma zona contígua testemunham a tendência de interligar esta e o controlo aduaneiro e fiscal, esgotando assim o seu conteúdo material. É o que acontece com os já referidos *Hovering Acts* da Grã-Bretanha e, de forma mais evidente e nítida, com os também já citados *Tariff Act e Liquor Treaties*. Todavia, os Estados Unidos da América já antes da elaboração do *Tariff Act* e sob influência dos *Hovering Acts*, tinham fixado nas 12 milhas a extensão de uma zona de vigilância aduaneira através do *Act* de 2 de Março de 1799, tendo a própria jurisprudência americana afirmado a validade do apresamento de navios estrangeiros nessa zona,

ainda que fora das águas territoriais, nomeadamente nos casos «Church v. Hubbart» e no caso «Betsey». A quase exclusividade que o aspecto aduaneiro e fiscal mantém na legislação norte-americana viria a sobreviver a esta mesma legislação pois que o *Anti-Smuggling Act* de 5 de Agosto de 1935, sucessor do regime da proibição que encontrava nos *Liquor Treaties* o seu suporte, destinava-se a reforçar a aplicação das leis fiscais e aduaneiras face aos navios que se dedicavam ao contrabando de álcool. A vertente aduaneira e fiscal deste *Anti-Smuggling Act* está, aliás, bem patente na definição das quatro zonas das águas territoriais americanas; correspondia a primeira ao próprio mar territorial, a segunda era constituída pela antiga zona aduaneira, a terceira zona recuperava a zona convencional de 1924, estando para a quarta zona reservado o carácter inovador da lei com a criação de uma zona de protecção aduaneira reforçada, cuja extensão tinha o seu limite nas 50 milhas para além do limite exterior das águas aduaneiras.

A proeminência da defesa dos interesses aduaneiros e fiscais no conteúdo das competências a exercer na zona contígua mantém-se ainda hoje nos mais recentes tratados que estatuem sobre as competências a exercer pelos Estados na sua zona contígua. Quer a Convenção de 1958, quer a de 1982, respectivamente nos artigos 24.º e 33.º, textualmente se referem a «evitar as infracções às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais ...», ainda que se venha a constatar o aparecimento de outras preocupações complementares, objecto de referência expressa ou implícita, ou mesmo de prática por parte dos Estados. Repare-se, a este propósito, o artigo 6.º da Resolução de 12 de Setembro de 1969 do Instituto de Direito Internacional, que, quanto à prevenção da poluição no meio marinho, reconhece aos Estados o Direito de interditar a passagem no seu mar territorial e na sua zona contígua e o acesso aos seus portos aos navios cuja construção, equipamento, instrumentos de navegação e qualificações de oficiais e membros da equipagem não correspondam às normas em conformidade com os artigos precedentes da resolução, procurando superar o desvio face às competências originárias da zona contígua com a integração da matéria constante daquele preceito no âmbito da fiscalização sanitária. No entanto, as novas competências que vêm integrando o âmbito da acção dos Estados na sua zona contígua em nada diminui a importância desta matéria aduaneira e fiscal; é ainda este o principal, ainda que não exclusivo, objectivo a prosseguir numa qualquer zona contígua.

Ainda no âmbito dos interesses aduaneiros e fiscais parece de salientar que a competência do Estado ribeirinho é geralmente aceite num sentido lato, atribuindo-lhe os meios necessários para uma efectiva prossecução da finalidade que o controlo aduaneiro e fiscal constitui; assim se compreende a faculdade que o Estado ribeirinho tem de exercer junto dos navios estrangeiros na sua zona contígua os direitos de visita, de busca e de captura, assim como a aplicação das leis penais.

B) Em matéria de segurança.

A emancipação da zona contígua face ao aspecto estrito da defesa dos interesses aduaneiros e fiscais operou-se, em primeira linha, relativamente a interesses de segurança, muito particularmente quanto à segurança sanitária, ou ainda à segurança da própria navegação.

Uma vez mais não foi pacífica a consagração do exercício de competências por parte do Estado ribeirinho na sua zona contígua em matéria de segurança, abarcando, neste ponto específico, não só interesses de segurança genéricos, mas também aspectos de segurança sanitária, de neutralidade em tempo de guerra (na conferência de Haia de 1930, Portugal pretendeu alargar os limites do mar territorial dos Estados neutros, invocando a necessidade de defesa da sua integridade e a efectivação dos deveres impostos pelo Direito Internacional a um Estado neutro), de polícia de navegação, etc.

Pertence à Grã-Bretanha, através do *Saint-Helena Hovering Act* de 1816, a primeira iniciativa no sentido ora apontado, pois que através deste *Act* estabelecia um limite de 24 milhas ao redor da ilha de Santa Helena dentro do qual qualquer navio estrangeiro estava interdito de penetrar. Em idêntico sentido a Grã-Bretanha promulgou o *Territorial Waters Jurisdiction Act* de 1878, que estendia as águas territoriais à distância reputada como necessária para a sua defesa e segurança. Curiosamente, seria a mesma Grã-Bretanha a principal opositora, na Conferência de 1930, ao reconhecimento de direitos especiais de controlo nas águas adjacentes com o objectivo de evitar atentados à segurança dos Estados ribeirinhos.

O espírito do *Saint-Helena Hovering Act* viria a ser recuperado quer através da proclamação de 15 de Setembro de 1939 dos Estados Unidos da América, quer pela declaração do Panamá de 3 de Outubro de 1939 que

estabeleciam uma zona (de 200 milhas no primeiro caso e variando entre as 50 e a 200 milhas no segundo) no qual as forças navais vigiavam as actividades dos navios beligerantes. Numa mesma linha, a França, pelo decreto de 17 de Março de 1956, consagrou medidas excepcionais de segurança numa área que se estendia até 50 km ao largo da Argélia. A mesma França havia já, em 1934, estabelecido um limite de 3 milhas a partir da sua costa quanto à aproximação de navios estrangeiros, revelando então já preocupações de segurança de índole militar.

Todas estas medidas denotam a triplice vertente que a defesa dos interesses do Estado em matéria de segurança pode assumir. Desta forma, para além da segurança sanitária, aspecto pacificamente aceite, também a segurança da navegação e ainda a segurança militar poderão constituir objecto da acção do Estado ribeirinho na sua zona contígua, pressupondo-se, porém, que as medidas tomadas não acarretam qualquer carácter discriminatório nem instituem um tratamento especial ou diferente. Assina-le-se, no entanto, que os artigos 24.º da Convenção sobre o mar territorial e a zona contígua a 33.º da Convenção de 1982 apenas referem especificamente a repressão das infracções em matéria de segurança sanitária, fundamentando desta forma um controlo especial de segurança na zona contígua. No entanto, uma vez preenchidas as condições já descritas da não discriminação e de tratamento igual, o alargamento da área material de actuação do Estado ribeirinho na sua zona contígua às matérias de segurança de navegação e militar encontra-se perfeitamente integrado no conjunto das suas competências, recordando-se a este propósito a perspectiva evolutiva que tem vindo a pautar a definição das competências susceptíveis de exercício na zona contígua, admitindo-se, porém, não se ter ainda encontrado uma solução satisfatória para todos os Estados sobre tal matéria, o que, aliás, justifica a sua ainda não consagração convencional.

Relativamente aos interesses sanitários e aos de navegação, a acção do Estado é comumente aceite, resumindo-se, praticamente, a uma prévia aplicação de medidas que, face à entrada dos navios nas águas territoriais, se teriam, necessariamente, de concretizar; acresce estarem tais medidas em consonância com o interesse dos navios objecto das mesmas, como aliás transparece do seu conteúdo (zonas de quarentena, protecção de instalações destinadas à navegação, entrada a bordo dos pilotos cuja presença é obrigatória nas águas territoriais, etc.).

Quanto ao aspecto específico da segurança do Estado ribeirinho, não obstante este estar omissivo do já aduzido direito internacional convencional, ele reveste uma fundamental importância, englobando aspectos tão relevantes como sejam a proibição a navios de guerra ou mercantes, ou mesmo ao sobrevoo de aeronaves, de estacionarem ou de se aproximarem numa certa extensão de portos ou áreas da costa. A instituição de zonas de segurança por parte de alguns Estados, não obstante a sua não consagração convencional, tornou a defesa destes interesses como uma área potencial de acção a ser integrada, ou pelo menos conexcionada, com as medidas a efectivar na sua zona contígua.

São igualmente imperativos de segurança que estão na origem da recente criação de «zonas contíguas provisórias», no intuito de se assegurar um interesse determinado, situação que se verificou quer em 1973 através da já referida zona de segurança de 60 milhas criada pela França junto do Atol de Mururoa em virtude das experiências nucleares francesas que aí tiveram lugar, quer ainda em 1982 quando a Grã-Bretanha decretou primeiro uma zona de 200 milhas à volta do arquipélago Falkland/Malvinas e depois uma zona de interdição de 150 milhas perante a ocorrência do conflito armado.

Não podemos, porém, dar por esgotado este aspecto da defesa dos interesses de segurança sem fazer uma referência, ainda que breve, à conexão entre o direito de perseguição e a zona contígua, desde logo porque será de figurar uma certa similitude entre os dois institutos. Por um lado, ocorre a necessidade de se verificar uma relação entre o Estado ribeirinho e o navio objecto de fiscalização. Por outro lado, é comum o tratamento das infracções a leis e regulamentos do Estado ribeirinho.

O exercício do direito de perseguição ou *hotpursuit* é reconhecido aos navios de guerra e a aeronaves militares de um Estado ribeirinho perante a suspeita de que um navio estrangeiro infringiu as leis e regulamentos desse Estado, podendo ter lugar inclusivamente no alto mar. Deve, no entanto, a perseguição iniciar-se com o navio estrangeiro ainda no mar territorial ou na zona contígua do Estado do navio que persegue; da mesma forma, se a perseguição for interrompida (ou seja, se o navio estrangeiro ingressa no mar territorial do Estado do seu pavilhão ou de um Estado terceiro) ela tem de cingir-se aos limites do mar territorial ou da zona contígua, nunca podendo, pois, ter o exercício do direito de perseguição sido iniciado no alto mar. Este, pois, o espírito do artigo 23.º da Convenção sobre o alto mar de

Genève de 1958, recuperado quando da formulação do artigo 111.º da Convenção de 1982.

É, por conseguinte, notória a relevância que a zona contígua tem para efeitos de exercício do direito de perseguição, o que uma vez mais demonstra a indispensabilidade da sua instituição como meio para cabalmente efectivar a defesa dos interesses do Estado ribeirinho em matéria de segurança, contribuindo para tal não só através do alargamento da área geográfica de controlo e fiscalização, mas também possibilitando essa mesma fiscalização numa zona onde a liberdade de navegação predomina (o alto mar) com os naturais e necessários condicionalismos impostos em tal área ao direito de perseguição.

Já não é pacificamente aceite a questão de saber se um Estado pode exercer o direito de perseguição junto de navios estrangeiros para reprimir infracções cometidas na própria zona contígua conforme parecem apontar os já invocados artigos 23.º da Convenção de 1958 (alto mar) e 111.º da Convenção de 1982, consagrado este último que «... se o navio estrangeiro se encontrar na zona contígua... a perseguição só pode ser iniciada se tiver havido violação dos direitos para cuja protecção a referida zona foi criada». Um comentário da Comissão de Direito Internacional sobre o artigo 23.º da Convenção do alto mar de 1958 afasta a hipótese, aliás na sequência do preceituado sobre a zona contígua, a qual tem por objectivo reprimir as infracções a leis e regulamentos cometidos no território do Estado ribeirinho ou no seu mar territorial. Com efeito, se bem que a prevenção às infracções que integram o objecto material da zona contígua compreensivelmente se pode e deve efectivar antes do navio penetrar em território soberano do Estado (no seu mar territorial), a repressão, por seu turno, tem de ter subjacente uma ofensa ao Estado, ofensa essa que teve de ser cometida numa área geográfica onde este exerça poderes soberanos; daí estarem as infracções cometidas na zona contígua necessariamente excluídas. A própria Convenção de 1982 ao estabelecer no artigo 303.º n.º 2 que a remoção de objectos arqueológicos e históricos efectuada na zona contígua constitui uma infracção, parece abrir um regime de excepção, afastando qualquer possibilidade de procedimento nas demais hipóteses; esta extensão de competências do Estado ribeirinho à zona contígua é não só limitada como também, intrinsecamente, delimitativa.

C) *Em matéria de pesca*

Não obstante os interesses de pesca não serem matéria tradicionalmente reconhecida pelo Direito Internacional Público clássico como susceptíveis de serem salvaguardados na zona contígua (como foi evidente na Conferência de Haia de 1930 com a contestação e consequente rejeição da proposta portuguesa formulada por Barbosa de Magalhães de estabelecer uma zona contígua de 12 a 15 milhas em matéria de pesca) vislumbra-se a vontade dos Estados ribeirinhos em incluir no âmbito das competências na sua zona contígua a defesa dos interesses de pesca. Ultrapassou-se, indiscutivelmente, a reticência revelada pelos delegados à Conferência de 1930 de se instituir realmente uma zona contígua em matéria de pesca, receio que havia votado à rejeição aquela proposta portuguesa.

Como aduz Paul Reuter «a aparição da protecção dos interesses relativos à pesca desfigurou e transformou profundamente a noção de zona contígua». Basta para tal atentar na proclamação dos Estados Unidos da América de 28 de Setembro de 1955 e na posterior lei de 14 de Outubro de 1966 que estabelecem uma zona contígua de 9 milhas em matéria de pesca, ou ainda de forma mais nítida, depois de 1972, na frequência com que se tem estabelecido, através de declarações unilaterais, zonas de pesca exclusiva. A componente básica de protecção da área geográfica terrestre subjacente à institucionalização inicial da zona contígua era, pois, ultrapassada por uma outra componente de protecção de cariz marítimo, cujo exercício se efectiva em zonas previamente estabelecidas. Propugnavam os Estados Unidos na sua proclamação de 1955, a «acutilante necessidade de conservar os recursos pesqueiros e zonas de alto mar contíguas às costas dos Estados Unidos, onde, antes de se ter previsto se desenvolveram ou podem desenvolver-se e manter-se numa importante escala actividades de pesca». Também o citado artigo 12.º do projecto de 1928 elaborado pelo Instituto de Direito Internacional textualmente alude à matéria de pesca, integrando-a no âmbito material das competências a exercer na zona contígua pelo Estado ribeirinho.

Note-se, porém, a não coincidência absoluta entre a zona contígua e as zonas de pesca exclusiva, tanto mais que, neste específico aspecto, a instituição da ZEE, consagrada pela primeira vez num texto convencional na Convenção de 1982, veio pôr em causa a utilidade e mesmo a própria exis-

tência de uma zona contígua, realmente, não se afigura estar a zona contígua vocacionada para a defesa dos interesses de pesca do Estado, não só em virtude da sua exiguidade geográfica, como ainda face à já apontada instituição da ZEE, assinalando-se ainda, no âmbito da Convenção de 1982, regras específicas sobre a pesca e os recursos biológicos.

Com efeito, a criação de zonas de pesca exclusiva implica o exercício de uma competência soberana por parte do Estado, cujo exercício se pode apenas efectivar no âmbito do território soberano do Estado, sendo assim, a ZEE, onde o Estado costeiro tem o monopólio não só da pesca, mas ainda da generalidade das utilidades económicas do mar, o espaço próprio para a defesa de tais interesses. Paralelamente, a manutenção das competências referidas no citado artigo 33.º da Convenção de 1982 indica que, na ZEE, o Estado não as poderá exercer. A própria inclusão das competências relativas à pesca, originariamente excluídas do conjunto de competências a exercer na zona contígua, veio a «desnaturar a concepção inicial». C. A. Fleischer defende mesmo a distinção entre a zona contígua e a zona adjacente de pesca, pois que, com efeito, a realidade «zona de pesca exclusiva» não é sinónima, nem se pode confundir, com a zona contígua. O Estado ribeirinho na sua zona contígua exerce uma competência limitada e específica, não se podendo estender a competências soberanas, como nomeadamente a exclusão dessa zona de navios de pesca estrangeiros.

O reviver da questão «zona contígua/defesa dos interesses de pescas» advém de questões puramente políticas, procurando os Novos Estados um alargamento geográfico do exercício do seu monopólio relativamente aos recursos marítimos, abrindo-se mais um controverso tema no diálogo Norte/Sul.

D) Fontes jurídicas

É a instituição da zona contígua susceptível de se efectivar ou através de uma manifestação de vontade feita unilateralmente pelo Estado ribeirinho, sob reserva do ajuizamento da sua conformidade com o Direito Internacional comum, ou, por outro lado, por via convencional, por acordo bilateral entre o Estado ribeirinho e o Estado do pavilhão do navio alvo da regulamentação, em virtude da sua presença nas águas da zona contígua.

Ainda que inicialmente os Estados adoptassem a declaração unilateral como meio formal de instituir a sua zona contígua, dimanando esta, pois,

da regulamentação unilateral de cada Estado, cedo se verificou a susceptibilidade de originar conflitos que um tal mecanismo revestia em virtude do seu não reconhecimento por parte de Estados terceiros (ver o caso do já referido *Tariff Act*). Acresce ainda a origem eminente e naturalmente internacional da zona contígua que remonta aos próprios *Liquor Treaties*, muito antes da sua confirmação pela Convenção de 1958.

É certo que a instituição da zona contígua de forma unilateral é reconhecida pelo Direito Internacional, permitindo aos Estados proteger os seus interesses, opondo a Estados terceiros barreiras legislativas próprias. Há que ter em consideração que a não entrada, de momento, em vigor da Convenção sobre o Direito do mar de 1982 inviabiliza que a opinabilidade da instituição de uma zona contígua com a extensão de 24 milhas tenha por base um texto convencional, aconselhando a boa prática em matéria de relações internacionais que se tenha em conta este factor. Em conclusão, resta a opção ou por uma sempre arriscada declaração unilateral (são inúmeras as declarações de diversos Estados afirmando a não aceitação de declarações unilaterais para este fim) ou por aguardar a entrada em vigor da Convenção de 1982 para a concretização da instituição da zona contígua nos termos nela previstos.

Alberto Ruano Bastos Raposo

Jurista

BIBLIOGRAFIA

- Alain Pellet — *Droit International Public*; 1981.
- Albino de Azevedo Soares — *Perspectivas de Um Novo Direito do Mar*; 1979.
- C. John Colombos — *The International Law of the Sea*; 1959 (4.ª edição).
- Charles Rosseau — *Droit International Public* (5 volumes).
- Daniel Bardonnet, Michel Virally e outros — *Le Nouveau Droit International de la Mer*; 1983.
- David Ruzie — *Droit International Public*; 1985 (6.ª edição).
- E. du Pontavice, P. Cordier — *La Mer et le Droit*; 1984.
- Jean Combacau — *Le Droit International de la Mer*; 1985.
- Jean-Pierre Quéneudec — *Conventions Maritimes Internationales*; 1979.
- Jose Antonio Yturriaga e outros — *La Actual Revision del Derecho del Mar, Una Perspectiva Española* (I e II parte); 1974.
- José Luis de Azcarraga — *Derecho del Mar* (I e II volumes); 1983.
- Luciano Amato, Patrizia de Cesari, Gabriella Gasparro, Tullio Treves — *La Giurisprudenza Italiana sul Diritto del Mare*; 1979.
- Olivier Freymond — *Le Statut de la Recherche Scientifique Marine en Droit International*; 1978.
- Paul Reuter — *Direito Internacional Público* (tradução para português).
- René-Jean Dupuy, Daniel Vignes e outros — *Traité du Nouveau Droit de la Mer*; 1985.
- René Rodière — *Traité Général de Droit Maritime*; 1976.
- René Rodière, Martine Remond Gouilloud — *La Mer — Droit des Hommes ou Proie des États?*; 1980.
- S. P. Jagota — *Maritime Boundary*; 1985.