

# REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

---

LISBON LAW REVIEW



Número Temático: Vulnerabilidade(s) e Direito

ANO LXII

2021

NÚMERO 1 | TOMO 1

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Periodicidade Semestral  
Vol. LXII (2021) 1

LISBON LAW REVIEW

---

#### COMISSÃO CIENTÍFICA

Christian Baldus (Professor da Universidade de Heidelberg)  
Dinah Shelton (Professora da Universidade de Georgetown)  
Ingo Wolfgang Sarlet (Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)  
Jean-Louis Halpérin (Professor da Escola Normal Superior de Paris)  
José Luis Díez Ripollés (Professor da Universidade de Málaga)  
José Luís García-Pita y Lastres (Professor da Universidade da Corunha)  
Judith Martins-Costa (Ex-Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Ken Pennington (Professor da Universidade Católica da América)  
Marc Bungenberg (Professor da Universidade do Sarre)  
Marco Antonio Marques da Silva (Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)  
Miodrag Jovanovic (Professor da Universidade de Belgrado)  
Pedro Ortego Gil (Professor da Universidade de Santiago de Compostela)  
Pierluigi Chiassoni (Professor da Universidade de Génova)

---

#### DIRETOR

M. Januário da Costa Gomes

---

#### COMISSÃO DE REDAÇÃO

Pedro Infante Mota  
Catarina Monteiro Pires  
Rui Tavares Lanceiro  
Francisco Rodrigues Rocha

---

#### SECRETÁRIO DE REDAÇÃO

Guilherme Grillo

---

#### PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa – Portugal

---

#### EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO LISBON LAW EDITIONS

Alameda da Universidade – Cidade Universitária – 1649-014 Lisboa – Portugal

---

ISSN 0870-3116

---

Depósito Legal n.º 75611/95

Data: Agosto, 2021



## TOMO 1

- **M. Januário da Costa Gomes**  
11-17 Editorial

## ESTUDOS DE ABERTURA

- **António Menezes Cordeiro**  
21-58 Vulnerabilidades e Direito civil  
*Vulnerabilities and Civil Law*
- **Christian Baldus**  
59-69 Metáforas e procedimentos: Vulnerabilidade no direito romano?  
*Metaphern und Verfahren: Vulnerabilität im römischen Recht?*
- **José Tolentino de Mendonça**  
71-76 Sobre o Uso do Termo Vulnerabilidade  
*On the Use of the Word Vulnerability*

## ESTUDOS DOUTRINAIS

- **A. Dywyná Djabulá**  
79-112 A Dinâmica do Direito Internacional do Mar em Resposta à Crescente Vulnerabilidade da Biodiversidade Marinha  
*The Dynamics of International Sea Law in Response to the Increasing Vulnerability of Marine Biodiversity*
- **Alfredo Calderale**  
113-143 Vulnerabilità e immigrazione nei sistemi giuridici italiano e brasiliano  
*Vulnerability and immigration in the Italian and Brazilian legal systems*
- **Aquilino Paulo Antunes**  
145-168 Covid-19 e medicamentos: Vulnerabilidade, escassez e desalinamento de incentivos  
*Covid-19 and drugs: Vulnerability, scarcity and misalignment of incentives*
- **Cláudio Brandão**  
169-183 O g genesis do conceito substancial de Direitos Humanos: a prote cao do vulnerável na Escolástica Tardia Ibérica  
*Genesis of the substantial concept of Human Rights: protection of the vulnerable person in Late Iberian Scholastic*
- **Eduardo Vera-Cruz Pinto**  
185-208 Direito Vulnerável: o combate jurídico pelo Estado Republicano, Democrático e Social de Direito na Europa p s-pand mica  
*Vulnerable Law: The Legal Combat for the Republican, Democratic and Social State of Law in the post-pandemic Europe*

- 
- 209-230 **Elsa Dias Oliveira**  
Algumas considerações sobre a proteção do consumidor no mercado digital no âmbito do Direito da União Europeia  
*Some considerations about the consumer protection in the digital market on the scope of the European Union Law*
- 
- 231-258 **Fernando Loureiro Bastos**  
A subida do nível do mar e a vulnerabilidade do território terrestre dos Estados costeiros  
*Sea level rise and the vulnerability of the land territory of coastal states*
- 
- 259-281 **Filipa Lira de Almeida**  
Do envelhecimento à vulnerabilidade  
*From ageing to vulnerability*
- 
- 283-304 **Francisco de Abreu Duarte | Rui Tavares Lanceiro**  
Vulnerability and the Algorithmic Public Administration: administrative principles for a public administration of the future  
*Vulnerabilidade e Administração Pública Algorítmica: princípios administrativos para uma Administração Pública de futuro*
- 
- 305-339 **Hugo Ramos Alves**  
Vulnerabilidade e assimetria contratual  
*Vulnerability and contractual asymmetry*
- 
- 341-374 **Isabel Graes**  
Uma “solução” setecentista para a vulnerabilidade social: a Intendência Geral da Polícia  
*A “solution” to the social vulnerability in the 18th century: The General Police Intendency*
- 
- 375-404 **Jean-Louis Halpérin**  
La protection du contractant vulnérable en droit français du Code Napoléon à aujourd’hui  
*A proteção do contraente vulnerável em Direito francês do Código Napoleão aos dias de hoje*
- 
- 405-489 **João de Oliveira Galdes**  
Sobre a determinação da morte e a extração de órgãos: a reforma de 2013  
*On the Determination of Death and Organ Harvesting: the 2013 Reform*
- 
- 491-515 **Jones Figueirêdo Alves**  
Os pobres como sujeitos de desigualdades sociais e sua proteção reconstrutiva no pós-pandemia  
*The poor as subject to social inequalities and their reconstructive protection in the Post-Pandemic*
- 
- 517-552 **Jorge Cesa Ferreira da Silva**  
A vulnerabilidade no Direito Contratual  
*Vulnerability in Contract Law*
- 
- 553-564 **José Luís Bonifácio Ramos**  
Problemática Animal: Vulnerabilidades e Desafios  
*Animal Issues: Vulnerabilities and Challenges*

- 
- Júlio Manuel Vieira Gomes**  
565-602 O trabalho temporário: um triângulo perigoso no Direito do Trabalho (ou a vulnerabilidade acrescida dos trabalhadores temporários)  
*The temporary agency work: a dangerous triangle in Labour Law (or the increased vulnerability of temporary agency workers)*

## TOMO 2

- 
- Mafalda Carmona**  
603-635 “Para o nosso próprio bem” – o caso do tabaco  
*“For our own good” – the tobacco matter*
- 
- Marco Antonio Marques da Silva**  
637-654 Vulnerabilidade e Mulher Vítima de Violência: Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Combate no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e no Direito Brasileiro  
*Vulnerability and Woman Victim of Violence: The improvement of the Fighting Mechanisms in the Inter-American Human Rights System and Brazilian Law*
- 
- Margarida Paz**  
655-679 A proteção das pessoas vulneráveis, em especial as pessoas idosas, nas relações de consumo  
*The protection of vulnerable people, especially the elderly, in consumer relations*
- 
- Margarida Seixas**  
681-703 Intervenção do Estado em meados do século XIX: uma tutela para os trabalhadores por conta de outrem  
*State intervention in the mid-19th century: a protection for salaried workers*
- 
- Maria Clara Sottomayor**  
705-732 Vulnerabilidade e discriminação  
*Vulnerability and discrimination*
- 
- Maria Margarida Silva Pereira**  
733-769 O estigma do adultério no Livro das Sucessões e a conseqüente vulnerabilidade (quase sempre feminina) dos inocentes. A propósito do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 28 de março de 2019  
*The adultery's stigma in the Book of Succession Law and the consequent vulnerability (nearly always feminine) of the innocents. With regard to the Portuguese Supreme Court of Justice Judgement of May 28, 2019*
- 
- Míriam Afonso Brigas**  
771-791 A vulnerabilidade como pedra angular da formação cultural do Direito da Família – Primeiras reflexões  
*Vulnerability as the cornerstone of the cultural development of Family Law – First reflections*

- 
- Nuno Manuel Pinto Oliveira**  
793-837 Em tema de renegociação – a vulnerabilidade dos equilíbrios contratuais no infinito jogo dos acasos  
*On renegotiation – the vulnerability of contractual balance against the background of an infinite game of chance*
- 
- Pedro Infante Mota**  
839-870 De venerável a vulnerável: *trumping* o Órgão de Recurso da OMC  
*From venerable to vulnerable: trumping the WTO Appellate Body*
- 
- Sandra Passinhas**  
871-898 A proteção do consumidor no mercado em linha  
*Consumers' protection in digital markets*
- 
- Sérgio Miguel José Correia**  
899-941 Maus-tratos Parentais – Considerações sobre a Vitimação e a Vulnerabilização da Criança no Contexto Parental-Filial  
*Parental Maltreatment – Considerations on Child Victimization and Vulnerability within the Parental-Filial Context*
- 
- Silvio Romero Beltrão | Maria Carla Moutinho Nery**  
943-962 O movimento de tutela dos vulneráveis na atual crise económica: a proteção dos interesses dos consumidores e o princípio da conservação da empresa diante da necessidade de proteção das empresas aéreas  
*The vulnerable protection movement in the current economic crisis: the protection of consumers interests and the principle of conservation of the company in face of the protection of airline companies*
- 
- Valentina Vincenza Cuocci**  
963-990 Vulnerabilità, dati personali e *mitigation measures*. Oltre la protezione dei minori  
*Vulnerability, personal data and mitigation measures. Beyond the protection of children*

## JURISPRUDÊNCIA CRÍTICA

- 
- Maria Fernanda Palma**  
993-1002 O mito da liberdade das pessoas exploradas sexualmente na Jurisprudência do Tribunal Constitucional e a utilização concetualista e retórica do critério do bem jurídico  
*The myth of the freedom of sexually exploited people in the Constitutional Court's Jurisprudence and the conceptual and rhetorical use of the criterion of the legal good*
- 
- Pedro Caridade de Freitas**  
1003-1022 Comentário à decisão da Câmara Grande do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – caso *Vavříčka e Outros versus República Checa* (Proc. 47621/13 e 5), 8 de Abril de 2021  
*Commentary on the decision of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights – Vavříčka and Others v. Czech Republic case (Proc. 47621/13 and 5), 8th April 2021*

- **Rui Guerra da Fonseca**  
1023-1045 Vacinação infantil compulsória – o Ac. TEDH *Vavříčka & Outros c. República Checa*,  
queixas n.ºs 47621/13 e outros, 08/04/2021  
*Compulsory childhood vaccination – ECHR Case of Vavříčka and Others v. the Czech Republic, appl.*  
*47621/13 and others, 08/04/2021*

## VIDA CIENTÍFICA DA FACULDADE

- **António Pedro Barbas Homem**  
1047-1052 Doutoramentos e centros de investigação  
*Doctoral degrees and research centers*
- **Christian Baldus**  
1053-1065 Arguição da tese de doutoramento do Mestre Francisco Rodrigues Rocha sobre “Da  
contribuição por sacrifício no mar na experiência jurídica romana. Século I a.C. ao  
primeiro quartel do IV d.C.”  
*Soutenance de la thèse de doctorat du Maître Francisco Rodrigues Rocha sur “Da contribuição por  
sacrifício no mar na experiência jurídica romana. Século I a.C. ao primeiro quartel do IV d.C.”*
- **José A. A. Duarte Nogueira**  
1067-1078 *Da contribuição por sacrifício no mar na experiência jurídica romana. Do Século I a. C.*  
*ao primeiro quartel do IV d. C.* (Francisco Barros Rodrigues Rocha). Arguição nas provas  
de Doutoramento (Lisboa, 5 de Março de 2021)  
The contribution by sacrifice on the sea in the Roman legal experience between the 1st century  
BC. and the first quarter of 4th century AD, by *Francisco Barros Rodrigues Rocha. Argument in  
the Doctoral exams (Lisbon, March 5, 2021)*

## LIVROS & ARTIGOS

- **Antonio do Passo Cabral**  
1081-1083 Recensão à obra *A prova em processo civil: ensaio sobre o direito probatório*, de Miguel  
Teixeira de Sousa
- **Dário Moura Vicente**  
1085-1090 Recensão à obra *Conflict of Laws and the Internet*, de Pedro de Miguel Asensio
- **Maria Chiara Locchi**  
1091-1101 Recensão à obra *Sistemas constitucionais comparados*, de Lucio Pegoraro e Angelo Rinella





# A subida do nível do mar e a vulnerabilidade do território terrestre dos Estados costeiros

## *Sea level rise and the vulnerability of the land territory of coastal states*

---

Fernando Loureiro Bastos\*

**Resumo:** A configuração do território terrestre é determinante para o apuramento e a fixação dos espaços marítimos que podem ser sujeitos à soberania ou à jurisdição do Estado costeiro. O Direito Internacional do Mar tem estado baseado no pressuposto estruturante de que as linhas de base são tendencialmente permanentes e que os espaços marítimos ficarão inalterados após a sua reivindicação unilateral ou delimitação por acordo ou em resultado de intervenção solicitada de terceiros. As alterações climáticas e a subida do nível do mar têm forçado os jus-internacionalistas a repensar este entendimento e a encontrar respostas para problemas que eram impensáveis há algumas décadas atrás. Em termos introdutórios, o presente artigo faz uma apresentação da relação entre a subida do nível do mar e a vulnerabilidade do território terrestre dos Estados costeiros tendo em consideração as seguintes questões: i) a relevância das linhas de base para a fixação dos espaços marítimos no âmbito do Direito

**Abstract:** The configuration of the land territory is crucial for determining and fixing maritime spaces that may be subject to the sovereignty or the jurisdiction of the coastal State. International Law of the Sea has been based on the structural assumption that baselines are permanent and that maritime spaces will remain unchanged after their unilateral claim or delimitation by agreement or as a result of the requested intervention by third parties. Climate change and sea level rise have forced International Law lawyers to rethink this understanding and to find answers to problems that were unthinkable a few decades ago. As an introduction overview, the present article presents the relationship between sea level rise and the vulnerability of the land territory of coastal States taking into account the following issues: i) the importance of baselines for the delineation of maritime spaces in the contemporary International Law of the

---

\* Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Presidente do Instituto de Cooperação Jurídica; Coordenador do Grupo de Investigação de Direito Internacional e Europeu do CIDP – Centro de Investigação de Direito Público; Diretor de Estudos da Sociedade Portuguesa de Direito Internacional; Membro do Comité sobre *International Law and Sea Level Rise* da *International Law Association*; contato institucional: floureirobastos@fd.ul.pt. Estudo concluído em 29 de Abril de 2021.

Internacional do Mar contemporâneo; ii) a apreciação da matéria da subida do nível do mar pela Associação de Direito Internacional e pela Comissão de Direito Internacional; iii) as principais questões jurídicas-internacionais levantadas pela subida do nível do mar; e iv) a permanência ou mutabilidade das linhas de base em resultado de alterações do território terrestre do Estado costeiro provocadas pela subida do nível do mar.

**Palavras-chave:** Associação de Direito Internacional; Comissão de Direito Internacional; espaços marítimos; linhas de base; subida do nível do mar.

Sea; ii) the assessment of sea level rise by the International Law Association and the International Law Commission; iii) the main international legal issues raised by sea level rise; and iv) the permanence or mutability of baselines as a result of changes in the land territory of the coastal State caused by the sea level rise.

**Keywords:** baselines; International Law Association; International Law Commission; maritime spaces; sea level rise.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A relevância das linhas de base para a fixação dos espaços marítimos no âmbito do Direito Internacional do Mar contemporâneo; 3. A apreciação da matéria da subida do nível do mar pela *International Law Association* e pela *International Law Commission*; 4. As principais questões jurídicas-internacionais suscitadas pela subida do nível do mar; 5. A permanência ou mutabilidade das linhas de base em resultado de alterações do território terrestre do Estado provocadas pela subida do nível do mar; 6. Elementos para uma conclusão ainda *vulnerável* e em evolução.

## 1. Introdução

Os mares e os oceanos são, pelas suas características naturais, locais onde é facilmente exposta a vulnerabilidade dos seres humanos. Fernando Pessoa, na *Mensagem*, sintetiza genialmente nos dois primeiros versos do poema *Mar Português* a fragilidade humana no mar, ao clamar angustiado: «Ó mar salgado, quando do teu sal/ São lágrimas de Portugal!».

Numa perspetiva jurídica, o cruzamento entre vulnerabilidade e mar pode ser apreciado com base em três aproximações distintas. Em primeiro lugar, relativamente à vulnerabilidade dos seres humanos no mar, concretizada em «acontecimentos de mar»<sup>1</sup>, como os naufrágios. Em segundo lugar, no que concerne à vulnerabilidade da vida existente nos espaços marinhos, em resultado de comportamentos e atividades

---

<sup>1</sup> Sobre a matéria, por todos, Manuel Januário da COSTA GOMES, *Direito Marítimo*, vol. IV, *Acontecimentos de Mar*, Almedina, 2008.

humanas. E, finalmente, em terceiro lugar, no que respeita à vulnerabilidade do território terrestre dos Estados costeiros em resultado da subida do nível do mar.

A primeira das aproximações coincide com os usos tradicionais dos mares e oceanos, ao longo de milénios, e pretende salvaguardar a vida humana. Nesse sentido, a título de exemplo, a alínea a) do nº 1 do artigo 98º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (doravante CNUDM)<sup>2</sup>, estabelece um dever de prestar assistência relativamente a «qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de desaparecer».

A segunda das aproximações visa controlar os efeitos nefastos de atividades humanas no mar, em resultado de poluição e da captura excessiva de espécies marinhas vivas. Nesse sentido, o preâmbulo da CNUDM refere que, na base da criação deste regime jurídico-internacional, esteve «a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção (...), uma ordem jurídica para os mares e oceanos que (...) promova (...) a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho». Embora o essencial desta abordagem remonte ao início da década de setenta do século passado, existem exemplos anteriores de sobre-exploração e extinção de espécies vivas, como sucedeu com alguns mamíferos marinhos<sup>3</sup>. A contemporânea negociação de um regime jurídico-internacional vinculativo de proteção da biodiversidade no espaço marítimo além da jurisdição nacional é, provavelmente, a manifestação mais atual desta preocupação (através da *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, cuja quarta sessão de trabalhos deveria ter tido lugar em 2020).

A terceira das aproximações é relativamente recente, com estudos seminais na década de noventa do século passado, e pretende enquadrar juridicamente a vulnerabilidade a que o território terrestre do Estado costeiro poderá estar sujeito em resultado da subida do nível do mar e da erosão costeira<sup>4</sup>. Neste caso, como veremos

---

<sup>2</sup> Tradução oficial em língua portuguesa disponível no Diário da República, 1ª Série-A, nº 238 – Suplemento, de 14 de outubro de 1997, pp. 5486(95) – 5486(183).

<sup>3</sup> Sobre a questão, na perspetiva de uma persistente conceção dos recursos inesgotáveis e da liberdade de pesca no alto mar, ver o nosso *A internacionalização dos recursos naturais marinhos*, AAFDL, 2005, pp. 587-598.

<sup>4</sup> No grupo de estudos jurídicos seminais sobre esta matéria devem ser postos em destaque: Eric BIRD e John PRESCOTT, «Rising Global Sea Levels and National Maritime Claims», *Marine Policy Reports*, vol. 1, nº 3, 1989, pp. 177–196; Alfred H.A. SOONS, «The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries», *Netherlands International Law Review*, vol. 37, nº 2, 1990, pp. 207–232; David D. CARON, «When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of Rising Sea Level», *Ecology Law Quarterly*, vol. 17, 1990, pp. 621-653; David

posteriormente, a novidade não é a possibilidade da relação entre território terrestre e o mar se alterar, mas antes as consequências jurídicas-internacionais que podem resultar de modificações no território terrestre, enquanto ponto de referência para as linhas de base que permitem a fixação dos espaços marítimos sujeitos à soberania ou à jurisdição dos Estados costeiros. Com efeito, em conformidade com o artigo 5º CNUDM, «a linha de base normal para medir a largura do mar territorial é a linha de baixa-mar ao longo da costa». Por seu turno, o nº 1 do artigo 7º CNUDM prevê que «[n]os locais em que a costa apresente recortes profundos e reentrâncias ou que exista uma franja de ilhas ao longo da costa na sua proximidade imediata, pode ser adoptado o método das linhas de base rectas que unam pontos apropriados para traçar a linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial».

Subjacente a esta abordagem está uma ideia fundamental: que a configuração do território terrestre será determinante para o apuramento e a fixação dos espaços marítimos que podem ser sujeitos à soberania ou à jurisdição do Estado costeiro. E, implicitamente, um outro pressuposto estruturante do território dos Estados: que as linhas de base são tendencialmente permanentes e que os espaços marítimos ficarão inalterados após a sua reivindicação unilateral ou delimitação por acordo ou em resultado de intervenção solicitada de terceiros. Durante algumas décadas, com o caso *North Sea Continental Shelf*, de 1969, o Tribunal Internacional de Justiça (doravante TIJ) traduziu esta ideia através do princípio «a terra domina o mar» (“*the land dominates the sea*”)<sup>5</sup>. Posteriormente, em 1993, o TIJ explicitou a sua posição ao afirmar que «the attribution of maritime areas to the territory of a State, which, by its nature, is destined to be permanent, is a legal process based solely on the possession by the territory concerned of a coastline»<sup>6</sup>.

As alterações climáticas<sup>7</sup> e a subida do nível do mar começaram, no entanto, a desafiar estas presunções e a impor um questionamento sobre se a consagração

---

FREESTONE, «International Law and Sea Level Rise», in Robin R. Churchill e David Freestone (eds.), *International Law and Global Climate Change*, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, pp. 109–122; e David FREESTONE e John PETHICK, «Sea Level Rise and Maritime Boundaries: International Implications of Impacts and Responses», in Gerald Blake (ed.), *International Boundaries: Fresh Perspectives*, vol 5, Routledge, 1994, pp. 73–90.

<sup>5</sup> CIJ, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark)*, Merits, 1969, § 96.

<sup>6</sup> CIJ, *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway)*, Merits, 1993, § 80.

<sup>7</sup> Em conformidade com a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, ««Alteração climática» significa uma modificação no clima atribuível, directa ou indirectamente, à actividade humana que altera a composição da atmosfera global e que, conjugada com as variações climáticas naturais, é observada durante períodos de tempo comparáveis» (alínea 2) do artigo 1º Definições).

da imutabilidade do território do Estado costeiro no âmbito do Direito Internacional contemporâneo não deveria ser acompanhada de um regime jurídico-internacional adequado a lidar com a vulnerabilidade do território terrestre a fenómenos naturais e às alterações que daí poderiam resultar.

Pela sua novidade<sup>8</sup>, numa fase em que a questão não parecia ter uma relevância prática premente, o assunto não foi objeto de qualquer referência na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, assinada no Rio de Janeiro em 13 de janeiro de 1992<sup>9</sup>, onde a alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º se limita a prever que os Estados partes deverão «[p]romover uma gestão sustentável e, quando apropriado, promover e cooperar na conservação e na melhoria de sumidouros e reservatórios de todos os gases com efeito de estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, incluindo a biomassa, as florestas, os oceanos, assim como outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos». Do mesmo modo que não teve qualquer tratamento específico, posteriormente, no Acordo de Paris, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, adotado em Paris, em 12 de dezembro de 2015<sup>10</sup>, que se limita a dar nota no preâmbulo para a «importância de garantir a integridade de todos os ecossistemas, incluindo os oceanos, e a proteção da biodiversidade».

As dificuldades em lidar com o problema de uma forma integrada são resultado das características específicas do Direito Internacional, enquanto ordenamento jurídico de produção descentralizada, na medida em que o regime jurídico-internacional dos espaços marítimos e o enquadramento jurídico-internacional das alterações climáticas resultaram de negociações distintas, com princípios de base diferentes, e com perspetivas nem sempre coincidentes. Além disso, as fronteiras têm sido encaradas como algo de permanente e imutável mesmo quando confrontadas com uma alteração fundamental de circunstâncias (nesse sentido, em termos muito

---

<sup>8</sup> Um exemplo inicial da investigação sobre as vulnerabilidades dos territórios insulares, sintetizando dados obtidos durante a década de noventa do século passado, pode ser encontrado em Nobuo MIMURA, «Vulnerability of Island countries in the South Pacific to sea level rise and climate change», *Climate Research*, vol. 12, 1999, pp. 137-143.

<sup>9</sup> Tradução oficial em língua portuguesa disponível no Diário da República, 1.ª Série-A, n.º 80, de 4 de abril de 2003, pp. 2212 – 2223 (que corrigiu os lapsos da versão publicada ao abrigo do Decreto n.º 20/93, de 21 de junho, onde era designada como Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas e não como Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas).

<sup>10</sup> Tradução oficial em língua portuguesa disponível no Diário da República, 1.ª Série-A, n.º 189, de 30 de setembro de 2016, pp. 3374(10) – 3374(18).



expressivos, a alínea a) do nº 1 do artigo 62º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada a 23 de maio de 1969<sup>11</sup>, estabelece que «se se tratar de um tratado que estabeleça uma fronteira» não poderá uma alteração fundamental de circunstâncias «ser invocada como motivo para fazer cessar a vigência de um tratado ou para dele se retirar»).

Importa salientar que o tempo utilizado pelo direito para a apreciação das consequências jurídicas da subida do nível é quase simbólico quando comparado com o tempo usado por certas áreas das ciências naturais, muitas vezes estimado em milhares ou milhões de anos<sup>12</sup>. Com efeito, a apreciação jurídica da vulnerabilidade do território terrestre do Estado costeiro provocada pela subida do nível do mar está circunscrita a décadas, na medida em que o enquadramento dos espaços marítimos atualmente existente é o resultado de uma evolução que começou com a Proclamação Truman, de 28 de setembro de 1945, teve uma expressão convencional inicial com as Convenções de Genebra sobre o Direito do Mar de 1958, e se veio a consolidar com a CNUDM, após a sua entrada em vigor em 1994<sup>13</sup>.

Tendo em consideração os pressupostos anteriores, faremos a apresentação introdutória desta matéria tendo em consideração as seguintes questões: i) a relevância das linhas de base para a fixação dos espaços marítimos no âmbito do Direito Internacional contemporâneo; ii) a apreciação da matéria da subida do nível do mar pela *International Law Association* (doravante ILA ou Associação de Direito Internacional) e pela *International Law Commission* (doravante ILC ou Comissão de Direito Internacional); iii) as principais questões jurídicas-internacionais levantadas pela subida do nível do mar; e iv) a permanência ou mutabilidade das linhas de base em resultado de alterações do território terrestre do Estado costeiro provocadas pela subida do nível do mar.

---

<sup>11</sup> Tradução oficial em língua portuguesa disponível no Diário da República, 1ª Série-A, nº 181, de 7 de agosto de 2003, pp. 4689-4703.

<sup>12</sup> Em termos geológicos, as alterações do nível do mar são uma constante, de tal modo que há 120,000 anos era 2 a 5 metros mais elevado do que presentemente, enquanto no período de 12,000 a 20,000 anos era 100 metros mais profundo do que contemporaneamente.

<sup>13</sup> Sobre a questão, em síntese, ver o nosso *Direito Internacional do Mar. Guia de Estudo*, AAFDL, 2017, pp. 142-153.

## 2. A relevância das linhas de base para a fixação dos espaços marítimos no âmbito do Direito Internacional do Mar contemporâneo

A adoção das linhas de base<sup>14</sup> como ponto de referência para os trabalhos de dois comités da *ILA* e para um tópico das atividades da *ILC*, como veremos mais desenvolvidamente no ponto seguinte, pode ser compreendida de uma forma mais clara se tivermos previamente em consideração que os diversos espaços marítimos existentes ao abrigo do Direito Internacional são medidos a partir da costa ou, de uma forma mais correta, têm como limite interno as linhas de base escolhidas pelos Estados. Nesse sentido, no artigo 3º CNUDM, no nº 2 do artigo 33º CNUDM, no artigo 57º CNUDM e no nº 1 do artigo 76º CNUDM, relativos, respetivamente, ao mar territorial, à zona contígua, à zona económica exclusiva e à plataforma continental, está previsto que a largura de cada uma destas zonas tem a sua origem nas «linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial». Assim sendo, na maioria dos casos, as linhas de bases são a concretização de uma manifestação de vontade unilateral por parte do Estado costeiro que vai estar na base de uma fixação unilateral dos seus espaços marítimos. Em certos casos, contudo, o traçado das linhas de base também poderá ser relevante no resultado da delimitação bilateral de fronteiras marítimas entre Estados costeiros, na medida em que pode ser determinante na avaliação das posições individuais que estes defendem. O traçado das linhas de base não é, em conformidade, uma operação puramente mecânica, com resultados neutros, dado que, em contraponto a todas as outras zonas marítimas consagradas na CNUDM, não foi prevista uma largura máxima para as águas interiores, nem estabelecida uma qualquer proporção entre o tamanho do território terrestre, as águas interiores e o mar territorial. Da mesma forma que não estão previstas, de forma objetiva, as condições em que é possível optar pelas linhas de base retas em detrimento das linhas de base normal, o que permite uma significativa margem de manobra, que os Estados costeiros têm vindo a usar em conformidade com os seus interesses (nesse sentido, o artigo 14º CNUDM estabelece que possa ser utilizado qualquer um dos métodos existentes

---

<sup>14</sup> Uma visão atualizada sobre as linhas de base pode ser encontrada em Coalter G. LATHROP, «Baselines», in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott e Tim Stephens (editors), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, 2015, pp. 69-90; Donald R. ROTHWELL e Tim SPEPHENS, *The International Law of the Sea*, 2ª ed., 2016, pp. 33-53; Tullio SCOVAZZI, «Baselines», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, [June 2007]; Yoshifumi TANAKA, *The International Law of the Sea*, 3ª ed., Cambridge, 2019, pp. 54-74; e Kai TRÜMPLER, comentários aos artigos 5 a 8, in Alexander Proelss (editor), *United Nations Convention on the Law of the Sea: a Commentary*, C. H. Beck – Hart – Nomos, 2017, pp. 45-96.

para a fixação das linhas de base de um Estado costeiro, tendo em consideração que cada um destes métodos terá sido escolhido «segundo as circunstâncias» concretas de cada caso).

A regulamentação jurídico-internacional das linhas de base está incluída na Parte II da CNUDM, relativa ao mar territorial e à zona contígua, não obstante a sua relevância para todos os outros espaços marítimos que podem ser fixados. Foi mantida, em termos sistemáticos, a opção da Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial<sup>15</sup>, da mesma forma que são muito semelhantes as soluções previstas nos articulados de 1958 e de 1982. Existem dois tipos de linhas de base. A linha de base normal que, como referido anteriormente, é a «linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro», nos termos do artigo 5º CNUDM. E as linhas de base retas, que são apresentadas como exceções relativamente às linhas da baixa-mar. A prática demonstra que cerca de dois terços dos Estados costeiros usam linhas de base retas em variadas circunstâncias, pelo que o recurso a este tipo de linhas artificiais é muito frequente e geograficamente difundido nos mares e oceanos.

As linhas de base retas começaram a ser utilizadas em 1935 (*Royal Decree of 12 July*), pela Noruega, relativamente a uma parte da costa do seu território que é profundamente recortada. A validade destas linhas foi afirmada pelo TIJ, no *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, em 1951, por ter sido entendido que correspondia a uma situação perfeitamente sedimentada em termos históricos<sup>16</sup>. Com base nesta decisão, a solução foi consagrada, no artigo 4º da Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial de 1958, com a prevenção de que a sua utilização deveria ficar circunscrita às situações em que não fosse fácil ou adequado o recurso ao método tradicional da baixa-mar. Nestes termos, em conformidade com o nº 1 do artigo 7º CNUDM, com base num critério geográfico, prevê-se que haja recurso a estas linhas «nos locais em que a costa apresente recortes profundos e reentrâncias ou em que exista uma franja de ilhas ao longo da costa na sua

---

<sup>15</sup> Tradução oficial em língua portuguesa disponível no Diário do Governo, 1ª Série, nº 177, de 3 de agosto de 1962.

<sup>16</sup> Nesse sentido, foi afirmado pelo TIJ, que «the method of straight lines, established in the Norwegian system, was imposed by the peculiar geography of the Norwegian coast; that even before the dispute arose, this method had been consolidated by a constant and sufficiently long practice, in the face of which the attitude of governments bears witness to the fact that they did not consider it to be contrary to international law» (CIJ, *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, *Judgment of December 18<sup>th</sup>, 1951, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Order*, p. 139).

proximidade imediata»<sup>17</sup>. Nestes casos, em vez da linha natural terrestre da baixa-mar, é traçada uma linha na água em conformidade com o «método das linhas de base rectas que unam os pontos apropriados» dos relevos mais importantes das costas. Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º CNUDM, o traçado das linhas deve respeitar a direção geral da costa e «as zonas de mar situadas dentro dessas linhas devem estar suficientemente vinculadas ao domínio terrestre para ficarem submetidas ao regime das águas interiores». Além disso, em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, as linhas retas só poderão ser traçadas a partir de baixios que emergem na baixa-mar, se nos mesmos tiverem sido construídos faróis ou instalações análogas ou esse traçado for objeto de reconhecimento internacional geral. No caso das ilhas, é fundamental esta interligação pois, caso contrário, deveriam ser consideradas autónomas, aplicando-se-lhes o regime previsto no artigo 121.º CNUDM<sup>18</sup>.

Embora o método de traçar as linhas de base, a partir do movimento natural das marés, surja como aparentemente simples, de forma a evitar abusos por parte dos Estados costeiros, a verdade é que não é facilmente aplicável a todas as costas existentes. Essas dificuldades são manifestas nos locais onde é possível encontrar diferentes linhas de baixa-mar passíveis de serem adotadas. Isso é particularmente evidente no artigo 6.º CNUDM, dado que foi preciso esclarecer que, no caso de ilhas situadas em atóis ou de ilhas que têm cadeias de recifes, a linha de base é «a linha de baixa-mar do recife que se encontra do lado do mar». Em termos semelhantes, quando a linha da costa seja muito instável, em resultado da existência de um delta ou outros acidentes naturais, o n.º 2 do artigo 7.º CNUDM também permite que a linha da baixa-mar seja avançada em relação ao mar. Relativamente aos baixios a descoberto, que não estejam a uma distância superior a doze milhas marítimas do continente, o n.º 1 do artigo 13.º CNUDM admite que «a linha de baixa-mar desse baixio pode ser utilizada como linha de base para medir a largura do mar

---

<sup>17</sup> No sentido de ultrapassar as dificuldades resultantes da aplicação do n.º 1 do artigo 7.º CNUDM, as *Sydney Conclusions* do *Committee on Baselines under the International Law of Sea* da *International Law Association* sugerem, como conclusão, que: «[a] variety of geographical factors can be taken into account in order to determine whether the particular coastline in question is one that is deeply intended and cut into, which may involve the application of a proportionality test» (Committee on Baselines under the International Law of the Sea, International Law Association, J. ASHLEY ROACH (Chair) and Donald R. ROTHWELL (Rapporteur), *Final Report (2018)*, including *Appendix 1 – Straight Baseline Segments; Appendix 2 – Straight Baselines State Practice; and Appendix 3 – Archipelagic States*).

<sup>18</sup> Uma aproximação atualizada ao regime jurídico-internacional das ilhas pode ser encontrada em Sean D. MURPHY, *International Law relating to Islands*, Pocketbooks of the Hague Academy of International Law, Brill – Nijhoff, 2017; e em Clive SCHOFIELD, *The regime of islands reframed. Developments in the Definition of Islands under the International Law of the Sea*, Brill, 2021.

territorial». Além disso, existe na CNUDM um conjunto de regras específicas relativamente às situações de foz de rio, no artigo 9º CNUDM, de portos, no artigo 11º CNUDM, e de baías, no artigo 10º, que se fundam na utilização de linhas de base reta. No caso das baías, que é o mais significativo, em conformidade com os números 4 e 5 do artigo 9º CNUDM, é possível encerrar como águas interiores espaços delimitados por linhas retas de vinte e quatro milhas marítimas.

A utilização das linhas de base retas, apesar da indicação geral do nº 3 do artigo 7º CNUDM, e da prevenção do Tribunal de Haia de que a sua utilização deveria ser levada a cabo de forma moderada e razoável<sup>19</sup>, presta-se a muitos abusos. A principal razão reside no facto de não ter sido previsto qualquer limite ao comprimento máximo de cada segmento individual das linhas de base retas, nem da distância máxima a que estas podem estar da costa<sup>20</sup>. A questão torna-se ainda mais difícil e relevante quando a linha da costa é instável, em resultado de fenómenos naturais, como a subida do nível do mar ou da erosão costeira.

A título de exemplo, a questão da relação entre a linha de base normal e as alterações físicas da linha da costa pode ser ilustrada com a situação do território continental português, tendo por base dados atualizados ao final da década passada. Com efeito, relativamente a Portugal continental podem ser tidos em consideração os dados disponíveis no Portal do Estado do Ambiente – Portugal, sobre «Linha de Costa em Situação de Erosão», no âmbito da temática dos Riscos Ambientais<sup>21</sup>. Em conformidade com dados reportados a 2010, «a extensão da linha de costa com situações críticas de erosão de litoral baixo e arenoso e baixo rochoso suportado por dunas era de 180 Km, com taxas de recuo de magnitude variável. As taxas médias de recuo no período de 1958-2010 variaram entre 0,5m/ano e 9,0 m/ano (...) representando, na sua totalidade, uma perda de território nacional da ordem de 12 Km<sup>2</sup>». Durante este período, o processo erosivo foi particularmente significativo nos troços Espinho-Torreira, praia da Barra-Mira, Figueira da Foz-Leirosa e Costa da Caparica, com um recuo médio da linha de costa compreendido entre os 200

---

<sup>19</sup> Importa salientar que o TIJ alertou identicamente para o critério proposto para regular a matéria ser “devoid of any mathematical precision” (CIJ, *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, *Judgment of December 18<sup>th</sup>, 1951, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Order*, pp. 141-142).

<sup>20</sup> Importa salientar que, relativamente aos Estados arquipelágicos, as águas arquipelágicas são encerradas por linhas de base arquipelágicas rectas. De forma mais cautelosa do que sucede com as linhas de base retas, o nº 2 do artigo 47º CNUDM, estipula que o comprimento das linhas de base arquipelágicas retas não deve ultrapassar as 100 milhas marítimas, com a possibilidade de até 3% dessas linhas terem 125 milhas marítimas. A isso acresce que, de acordo com o nº 3 do artigo 47º CNUDM, o seu traçado «não se deve desviar consideravelmente da configuração geral do arquipélago».

<sup>21</sup> Ver Linha de costa em situação de erosão | Relatório do Estado do Ambiente (apambiente.pt).



e 300 metros. No período entre 2010 e 2018, a comparação da linha de costa mostra que a «extensão/comprimento da linha de costa afetada por erosão se mantém relativamente inalterada, i.e. não se assistiu ao desencadear do processo erosivo em novas áreas. Não obstante, mantém-se a prossecução do processo erosivo para o interior em algumas áreas previamente identificadas em 2010, tendo-se registado até 2018 uma perda do território na ordem do 1 Km<sup>2</sup> (100 ha)»<sup>22</sup>.

### 3. A apreciação da matéria da subida do nível do mar pela *International Law Association* e pela *International Law Commission*<sup>23</sup>

A consciência da existência de vários problemas jurídico-internacionais provocados pela subida do nível do mar que estariam carecidos de uma resposta adequada ao nível do Direito Internacional levou a que as diversas matérias relacionadas com este tema começassem a ser objeto de reflexão e de investigação no âmbito da *ILA*. Em primeiro lugar, entre 2008 e 2018, ao nível do *Committee on Baselines under the International Law of Sea*, para estudar os efeitos da subida do nível do mar nas linhas de base normais. Em segundo lugar, a partir de 2012, no âmbito do *Committee on International Law and Sea Level Rise*<sup>24</sup>, com objetivos materiais mais alargados<sup>25</sup>.

O mandato original do *Committee on Baselines under the International Law of Sea*, em 2008, estava baseado na «need to identify, and possibly clarify or develop,

---

<sup>22</sup> A partir de junho de 2018, os dados sobre erosão costeira do território continental são regularmente atualizados através do *Programa de Monitorização da Faixa Costeira de Portugal Continental (COSMO)*. O Programa COSMO foi concebido e é desenvolvido pela Agência Portuguesa do Ambiente (Cosmonline (apambiente.pt)), visando quantificar a evolução da linha da costa e dos fundos adjacentes, de acordo com a cartografia oficial e ortofotomapas da linha da costa da Direção Geral do Território (isto é, mapas aéreos corrigidos e isentos das distorções causadas pela inclinação da câmara e pelo relevo), de modo a permitir «identificar, periodicamente, qual a extensão da linha da costa em situação crítica de erosão e quantificar a respetiva área perdida».

<sup>23</sup> O presente ponto tem na sua base o texto do projeto de investigação «Em preparação para a subida do nível do mar: lidando com as alterações climáticas, reestruturando o território dos Estados e procurando mecanismos para a resolução de conflitos – *Preparing for sea level rise: coping with climate change, rearranging state territory and searching for mechanisms to deal with conflicts*», iniciado no último trimestre de 2020, no âmbito do CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, com a coordenação de Fernando Loureiro Bastos.

<sup>24</sup> São membros portugueses do *Committee on International Law and Sea Level Rise*, desde 2016, Patrícia Galvão Teles e Fernando Loureiro Bastos, sendo membro por indicação do *Chair* do comité, Vasco Becker-Weinberg.

<sup>25</sup> Sobre os objetivos do trabalho do *Committee on International Law and Sea Level Rise*, ver Davor VIDAS, David FREESTONE e Jane MCADAM, «International Law and Sea Level Rise: the new *ILA Committee*», *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 21, nº 2, 2015, pp. 398-408.

the existing law concerning the normal baseline arises in response to possible sea level rise that has been predicted to accompany the phenomenon of climate change, and the effects this may have in particular upon low-lying, small island developing States». Em 2012, aquando da 75<sup>o</sup> conferência da *International Law Association*, o primeiro relatório apresentado pelo comité chegou à conclusão de que «the loss of a State's territory to rising sea levels is not primarily a baseline or law of the sea issue. Substantial territorial loss is a much broader issue encompassing concerns of statehood, national identity, human rights, refugee status, state responsibility, access to resources, and international peace and security»<sup>26</sup>.

Em conformidade, o mandato do *Committee on International Law and Sea Level Rise* é bastante amplo, abarcando matérias de Direito Internacional do Mar, as questões relacionadas com as migrações forçadas e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, e a análise dos critérios de qualificação de uma comunidade como Estado, sendo apresentado da seguinte forma:

1. *to study* the possible impacts of sea-level rise and the implications under international law of the partial and complete inundation of state territory, or depopulation thereof, in particular of small island and low-lying states; *and*
2. *to develop proposals for the progressive development of international law* in relation to the possible loss of all or of parts of state territory and maritime zones due to sea-level rise, including the impacts on statehood, nationality, and human rights<sup>27</sup>.

Os primeiros resultados dos trabalhos do *Committee on International Law and Sea Level Rise* foram apresentados, em 2018, na Conferência bianual da *International Law Association* que teve lugar em Sydney, na Austrália, sendo um contributo doutrinal relevante para a discussão dos problemas jurídicos-internacionais provocados pela subida do nível do mar<sup>28,29</sup>.

---

<sup>26</sup> International Law Association, Sofia Conference (2012), *Baselines under the International Law of the Sea*, p. 31 (Judge Dolliver Nelson (UK): Chair e Coalter Lathrop (USA): Rapporteur).

<sup>27</sup> International Law Association, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*, p. 1.

<sup>28</sup> Os trabalhos do comité sobre *International Law and Sea Level Rise* estão baseados em projeções de subida do nível do mar que variam entre 26 cm e 98 cm até ao final do século vinte e um (International Law Association, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*, p. 5). Outras projeções podem ser encontradas em Scott A. KULP e Benjamin H. STRAUSS, «New

A inevitável potencial relevância prática dos problemas jurídico-internacionais decorrentes da subida do nível do mar conduziu a que a matéria passasse a ser apreciada, a partir de 2019, no âmbito da ILC da Organização das Nações Unidas<sup>30</sup>. Uma proposta nesse sentido tinha sido apresentada, no ano anterior<sup>31</sup>, por quatro membros da Comissão de Direito Internacional, entre os quais se inclui a portuguesa Patrícia Galvão Teles.

Os trabalhos do *open-ended study group* sobre *Sea-Level Rise in relation to International Law* vão desenrolar-se numa primeira fase até 2021, podendo prolongar-se posteriormente, sendo referido no relatório da 71ª sessão da ILC<sup>32</sup> que:

§ 269 With regard to the programme of work, over the next two years, the Study Group is expected to work on the three subtopics identified in the syllabus prepared in 2018, namely: issues related to the law of the sea, in 2020, under the co-chairpersonship of Mr. Bogdan Aurescu and Ms. Nilüfer Oral; and issues related to statehood, and issues related to the protection of persons affected by sea-level rise, in 2021, under the co-chairpersonship of Ms. Patrícia Galvão Teles and Mr. Juan José Ruda Santolaria. Support was expressed by members of the Study Group for this approach. It was also noted that the proposed programme of work of the Study Group might require adjustment in the light of the complexity of the issues to be considered.

Este planeamento temporal veio a ser confirmado no relatório apresentado à 72ª sessão da ILC<sup>33</sup>, em conformidade com o qual:

---

elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding», *NATURE COMMUNICATIONS* | <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>.

<sup>29</sup> Importa ter em consideração que a análise sobre as questões jurídico-internacionais tem na sua base a possibilidade de ser estar a viver numa transição de época geológica, do Holoceno para o denominado Antropoceno, que será caracterizada por «change, uncertainty and instability in the future behaviour of the Earth system» (International Law Association, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*, pp. 7-8).

<sup>30</sup> Sobre a questão, a síntese de Patrícia GALVÃO TELES, «Sea-level rise in relation to International Law: a new topic for the United Nations International Law Commission», in Marta Chantal Ribeiro, Fernando Loureiro Bastos e Tore Henriksen (editors), *Global Challenges and the Law of the Sea*, Springer, 2020, pp. 145-157.

<sup>31</sup> A proposta de Bogdan Aurescu, Yacouba Cissé, Patrícia Galvão Teles, Nilüfer Oral e Juan José Ruda Santolaria, pode ser encontrada em [https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2018/english/annex\\_B.pdf&clang=EFJRAC](https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2018/english/annex_B.pdf&clang=EFJRAC) (pp. 326-334; com citação de bibliografia nas pp. 331-334).

<sup>32</sup> United Nations, *Report of the International Law Commission, Seventy-first session (29 April-7 June and 8 July-9 August 2019)*, United Nations, New York, 2019 (A/74/10).

<sup>33</sup> International Law Commission, *Sea-level rise in relation to international law. First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law*, 28 February 2020 (A/CN.4/740).

§ 225. In 2021, as already agreed by the Commission, the Study Group will examine the issues related to statehood and those related to the protection of persons affected by sea-level rise, under the co-chairpersonship of Mr. Ruda Santolaria and Ms. Galvão Teles. Thus, the Study Group will complete the first overview of the topic. In the first two years of the next quinquennium, the plan is for the Study Group to finalize the work on the topic by consolidating the results of the work undertaken during the 2020 and 2021 sessions of the Commission.

Estando os trabalhos em desenvolvimento no âmbito da Comissão de Direito Internacional ainda numa fase inicial é muito difícil prognosticar sobre os resultados que podem vir a ser alcançados. Em qualquer caso, as informações submetidas por alguns Estados, como a Croácia, as Maldivas, a Micronésia, os Países Baixos, a Roménia, a Federação Russa, Singapura, o Reino Unido e os Estados Unidos da América, e ainda pelo *Pacific Islands Forum*, que foram disponibilizadas em 2020, permitem um vislumbre sobre as discussões que irão ter lugar no seu decurso.

As Maldivas, um dos Estados insulares onde as ameaças da subida do nível do mar são mais prementes, afirmam como princípio fundamental nesta matéria que: «once a State has determined the extent of its maritime entitlements in accordance with UNCLOS and deposited the appropriate charts and/or geographic coordinates with the UN Secretary-General, as the Maldives has done, these entitlements are fixed and will not be altered by any subsequent physical changes to a States' geography as a result of sea-level rise»<sup>34</sup>. Desta posição vai resultar a seguinte conclusão em relação às fronteiras marítimas alcançadas em resultado de acordo com terceiros Estados: «[w]ith regards to maritime boundaries fixed by a maritime boundary agreement, sea-level rise should not have any effect, as these treaties are binding under the rule of pacta sunt servanda, and sea-level rise cannot constitute a fundamental change of circumstances»<sup>35</sup>.

A Micronésia (ou Estados Federados da Micronésia), estado insular, composto por 607 ilhas, afirma taxativamente que «its understanding that it is not obliged to keep under review the maritime zones reflected in the present official deposit of charts and lists of geographical coordinates of points, delineated in accordance with UNCLOS, and that the Federated States of Micronesia intends to maintain

---

<sup>34</sup> *Information and examples of State practice on "Sea-level rise in relation to international law" A submission by the Republic of Maldives*, 31 de dezembro de 2019, p. 9 (acessível em Sea-level rise in relation to international law: Information provided by Maldives (2020) (un.org)).

<sup>35</sup> *Information and examples of State practice on "Sea-level rise in relation to international law" A submission by the Republic of Maldives*, 31 de dezembro de 2019, p. 27 (acessível em Sea-level rise in relation to international law: Information provided by Maldives (2020) (un.org)).

these maritime zones in line with that understanding, notwithstanding climate change-induced sea-level rise»<sup>36</sup>.

A Federação Russa, relativamente à aplicação da alteração fundamental das circunstâncias aos compromissos internacionais relativos a delimitações de espaços marítimos, dá conta que «it should be noted that neither maritime delimitation agreements nor State border treaties of the Russian Federation contain provisions on their termination. This fact may also indicate that the State considers these to be permanent treaties that ensure legal stability, security, certainty and predictability in international relations»<sup>37</sup>.

Os Estados Unidos da América, com a especificidade de não serem partes da CNUDM e analisarem esta matéria pela perspectiva do Direito Internacional consuetudinário, defendem, por um lado, que «[u]nder existing international law, coastal baselines are generally ambulatory, meaning that if the low-waterline along the coast shifts (either landward or seaward), such shifts may impact the outer limits of the coastal State's maritime zones», e, por outro lado, que «[t]he United States generally considers maritime boundaries established by treaty to be final. A maritime boundary established by treaty would not be affected by any subsequent changes to the baseline points that may have contributed to the construction of a maritime boundary, unless the treaty establishing the boundary provides otherwise»<sup>38</sup>.

Finalmente, em termos muito relevantes para o apuramento da prática dos Estados, o *Pacific Islands Forum*, fundado em 1971, com dezoito membros, composto maioritariamente por pequenos estados e territórios insulares do Pacífico, mas incluindo também a Austrália e a Nova Zelândia, dá conta de que a posição prevalecente nesta região dever ser sintetizada da seguinte forma:

«PIF Members are taking both political and legislative steps to preserve existing rights stemming from our maritime zones in the face of sea-level rise. The enclosed

---

<sup>36</sup> *Observations by the Federated States of Micronesia in connection with the official deposit of its charts and lists of geographical points of coordinates for maritime baselines and maritime zones in accordance with the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*, 27 de dezembro de 2019 (acessível em Sea-level rise in relation to international law: Information provided by Micronesia (2020) (un.org).

<sup>37</sup> *Practice of the Russian Federation regarding the topic "Sea level rise in relation to international law"*, p. 5. § 12 (acessível em Sea-level rise in relation to international law: Information provided by the Russian Federation (2020) (un.org)).

<sup>38</sup> *Comments of the United States Regarding Sea-Level Rise in Relation to the Law of the Sea*, 14 de fevereiro de 2020, pp. 1-2 (acessível em Sea-level rise in relation to international law: Information provided by the US (2020) (un.org)).



submission of PIF Members reveals consistent State practice for coping with sea-level rise in favour of maintaining maritime zones before further sea-level rise; settling outstanding maritime limits as soon as possible, including through agreement, neutral decision-making; and fixing geographical coordinates of maritime baselines and outer limits of maritime zones»<sup>39</sup>.

Os trabalhos dos comités da *ILA* e da *ILC* são representativos da complexidade das questões jurídico-internacionais levantadas pela subida do nível do mar, pelo que dedicaremos o ponto seguinte à inventariação de algumas dessas questões.

#### **4. As principais questões jurídicas-internacionais suscitadas pela subida do nível do mar**

Tendo em consideração os trabalhos dos comités da *ILA* e da *ILC* sobre as relações entre a subida do nível do mar e o Direito Internacional, e ainda algumas matérias que não foram incluídas nos seus mandatos, é possível apresentar um elenco sumariado de algumas das questões jurídico-internacionais relevantes neste domínio.

Em primeiro lugar, temos as questões relacionadas com os limites dos espaços marítimos, enquadradas primordialmente pelo Direito Internacional do Mar. A principal questão neste domínio é saber se as linhas de base são imutáveis depois de terem sido reivindicadas pelos Estados, ou se as alterações físicas da linha de costa dos Estados implicam, ou impõem, que as linhas de base devam ser corrigidas em conformidade, seja para o seu alargamento ou para a sua redução. O importante neste caso não é, importa salientá-lo, a realidade física da «linha de baixa-mar ao longo da costa», na expressão utilizada no artigo 5º CNUDM, mas antes as consequências jurídicas da assunção pelo Estado costeiro de uma linha de costa que o obriga perante terceiros Estados e que fixa os limites da sua soberania ou jurisdição nos mares e oceanos. A questão tem na sua base uma realidade geográfica, do espaço físico enquanto tal, mas está fundamentalmente preocupada com as consequências jurídico-internacionais que resultam de as linhas de base terem sido assumidas pelos Estados costeiros como pontos de referência para a fixação do âmbito espacial da sua jurisdição. Neste sentido, o artigo 16º CNUDM prevê expressamente

---

<sup>39</sup> *Submission of the Members of the Pacific Islands Forum to the International Law Commission on the topic Sea-Level Rise in Relation to International Law*, 30 de dezembro de 2019, p. 4 (acessível em *Sea-level rise in relation to international law: Information provided by Pacific Islands Forum (2020)* (un.org)).

a publicitação das cartas ou listas de coordenadas geográficas de certas linhas de base, distintas das linhas de base normais, de modo a que os diversos utilizadores do mar, com a máxima previsibilidade possível, possam saber onde se encontram de um ponto de vista jurídico-internacional, dado que é completamente diferente uma atividade, ou uso do mar, ter lugar nas águas interiores, no mar territorial, na zona contígua, na zona económica exclusiva ou no alto mar (ou na plataforma continental e na Área, se estivermos a lidar com os fundos marinhos)<sup>40</sup>. Iremos desenvolver a matéria da permanência ou mutabilidade das linhas de base no ponto seguinte, na medida em que está estritamente ligada à vulnerabilidade do território terrestre dos Estados costeiros.

Em segundo lugar, identicamente relacionada com os espaços marítimos e enquadrada pelo Direito Internacional do Mar, temos a questão das consequências jurídico-internacionais derivadas do desaparecimento de uma ilha que possa ter sido usada como ponto de referência para a fixação dos espaços marítimos submetidos à soberania ou à jurisdição de um Estado costeiro. A importância desta matéria é particularmente relevante para os Estados insulares e para os Estados arquipelágicos, embora não seja uma preocupação exclusiva destes Estados. Relativamente aos «baixios a descoberto»<sup>41</sup>, o artigo 13º CNUDM avançou a solução de permitir que estes fossem considerados para a fixação dos limites do mar territorial, desde que se encontrassem, «total ou parcialmente, a uma distância do continente ou de uma ilha que não exceda a largura do mar territorial». Uma questão conexas, e particularmente complexa, está relacionada com a alteração do estatuto jurídico-internacional de uma ilha, passando o espaço emerso a ser classificado como rochedo, em consequência da subida do nível do mar, na medida em que os «rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida económica não devem ter zona económica exclusiva, nem plataforma continental» (nº 3 do artigo 121º CNUDM)<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Uma síntese desta questão pode ser encontrada no nosso «O Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados costeiros», in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo, *Direito Administrativo do Mar*, 2014, pp. 15-33 (também publicado como «O Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados costeiros», *Revista Jurídica da Universidade de Santiago (Cabo Verde)*, Ano I, nº 1 – Jan./Dez., 2013, pp. 133-146).

<sup>41</sup> Em conformidade com o nº 1 do artigo 13º CNUDM, «[u]m «baixio a descoberto» é uma extensão natural de terra rodeada de água, que, na baixa-mar, fica a acima do nível do mar, mas que submerge na preia-mar».

<sup>42</sup> Sobre as consequências práticas desta modificação de estatuto jurídico-internacional são particularmente expressivos os exemplos dados no relatório da International Law Commission, *Sea-level rise in relation to international law. First issues paper by Bogdan Aurescu and Niliüfer Oral, Co-Chairs of the Study*

Em terceiro lugar, ainda relacionado com os espaços marítimos onde os Estados costeiros podem exercer a sua soberania ou jurisdição, a subida do nível do mar poderá implicar uma discussão sobre os efeitos jurídicos dos compromissos internacionais de delimitação de fronteiras marítimas, na medida em que a posição clássica, como mencionado anteriormente, é no sentido de estes não serem afetados por uma alteração fundamental das circunstâncias que estiverem na base da sua conclusão. Uma discussão equivalente poderá ocorrer em relação às delimitações de fronteiras marítimas que tenham resultado da intervenção de um tribunal internacional, de um tribunal arbitral ou de um qualquer outro mecanismo de resolução pacífica de litígios internacionais, independentemente da sua revisão, dado que os Estados interessados poderão modificar o seu conteúdo através de um compromisso internacional posterior.

Em quarto lugar, a subida do nível do mar vai implicar discussões sobre o regime jurídico-internacional aplicável a movimentações forçadas de pessoas pertencentes a uma mesma comunidade, enquadradas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pelo Direito Internacional das Migrações. Podem ser equacionadas, pelo menos, três situações distintas geradoras de movimentações forçadas de populações. Por um lado, se o território terrestre do Estado desaparecer completamente e isso implicar a necessidade de realojar a totalidade da população de um Estado. Por outro lado, se o território terrestre do Estado ficar inabitável na sua totalidade e isso implicar, identicamente, o realojamento da totalidade da população do Estado. E, finalmente, se o território terrestre ficar parcialmente inabitável e apenas uma parte da população tiver de ser realojada (nomeadamente, de modo a permitir que a vida no resto do território habitável continue a ser sustentável).

Em quinto lugar, no seguimento da questão anterior, será relevante discutir qual é o estatuto jurídico-internacional dos indivíduos de uma população cujo território terrestre tenha desaparecido ou se tenha tornado totalmente inabitável,

---

*Group on sea-level rise in relation to international law*, 28 February 2020 (A/CN.4/740), § 206, quando é afirmado que «[t]he potential consequences of being reclassified as a rock are significant. For example, according to scholars, a small island could generate up to 431,014 km<sup>2</sup> maritime area, whereas a “rock” limited to only a territorial sea would generate a much smaller area of 1,550 km<sup>2</sup>. According to authors, if the island of Kapingamarangi, the southernmost island in the Federated States of Micronesia, located some 300 kilometres south of the nearest island were to be reclassified as a rock, the Federated States of Micronesia would lose more than 30,000 square nautical miles of its exclusive economic zone. The case of Rockall is a well-known example of a State reclassifying an island to a rock. In doing so, the United Kingdom lost some 60,000 square nautical miles of maritime space previously claimed as a fisheries zone» (foram suprimidas as referências às notas de rodapé).

nomeadamente para saber se é possível continuar a reconhecer um vínculo jurídico-político de nacionalidade aos indivíduos da população de um Estado que deixou de ter um território terrestre, ou um território terrestre habitável.

Em sexto lugar, o desaparecimento do território terrestre de um Estado costeiro em resultado da subida do nível do mar impõe a necessidade de reponderar os elementos constitutivos do Estado, nomeadamente ao nível do território, na medida em que o desaparecimento ou a inabitabilidade do território terrestre do Estado não tem como consequência necessária o desaparecimento dos espaços marítimos em relação aos quais este exercia soberania ou jurisdição (em contraponto ao princípio a «terra domina o mar»). O mesmo sucederá identicamente em relação à manutenção do estatuto jurídico-internacional do poder político do Estado desaparecido ou inabitável, nomeadamente ao nível das suas imunidades, em particular relativamente ao seu reconhecimento por terceiros Estados que não tenham acolhido os titulares do poder político no seu território terrestre.

Em sétimo lugar, partindo do pressuposto de que as alterações climáticas subjacentes à subida do mar têm uma origem humana, deverá ser discutida a possibilidade de imputar, através das regras da responsabilidade internacional, os danos causados às populações dos Estados costeiros cujos territórios terrestres desapareceram ou se tornaram inabitáveis a outros sujeitos de Direito Internacional, ou a atores não estaduais, como empresas transnacionais.

Em oitavo lugar, partindo identicamente do pressuposto de que as alterações climáticas subjacentes à subida do mar têm uma origem humana, importa clarificar quais são os mecanismos de resolução de conflitos que podem ser utilizados para discutir e solucionar litígios jurídico-internacionais que resultem da necessidade de lidar com as diversas matérias que foram elencadas anteriormente.

E, finalmente, em nono lugar, sendo a criação de condições para mitigar ou resolver os problemas suscitados pela subida do nível do mar, num primeiro nível, de natureza interna, a serem tomadas pelo poder político dos Estados, importa clarificar a existência de mecanismos de resolução de conflitos que possam ser utilizados para discutir ou solucionar litígios neste âmbito que possam vir a ser desencadeados por pessoas ou entidades desprovidas de um estatuto jurídico-internacional, nomeadamente pelas populações dos Estados cujos territórios terrestres desapareceram ou se tornaram inabitáveis, seja contra o Estado de que são nacionais ou onde habitam, seja contra Estados terceiros ou atores não estaduais, como empresas multinacionais<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> As questões sete a nove fazem parte do objeto do projeto de investigação «Em preparação para a subida do nível do mar: lidando com as alterações climáticas, reestruturando o território dos Estados

## 5. A permanência ou mutabilidade das linhas de base em resultado de alterações do território terrestre do Estado provocadas pela subida do nível do mar

A principal questão jurídica-internacional ligada à vulnerabilidade do território terrestre do Estado costeiro, como enunciado anteriormente, é saber se as linhas de base (jurídicas) permanecem ou devem ser alteradas para retratar, com a máxima fidelidade possível, de um modo ambulatorio, a realidade física que está subjacente à «linha de baixa-mar ao longo da costa» (artigo 5º CNUDM).

A resposta a esta interrogação, como sucede em relação aos questionamentos jurídico-internacionais, pode ser encontrada trilhando três vias diferentes. Em primeiro lugar, apurando quais são os estudos doutrinários que lidam com esta matéria e as soluções que propõem. Em segundo lugar, tendo em consideração qual é a prática seguida pelos Estados neste domínio. E, finalmente, em terceiro lugar, fazendo um levantamento da jurisprudência, nacional e internacional, que tenha resolvido litígios relacionados com linhas de base e o estatuto jurídico-internacional dos espaços marítimos de Estados costeiros desaparecidos ou inabitáveis.

Em primeiro lugar, relativamente à abordagem doutrinária, é manifesto que o interesse dos autores jus-internacionalistas pelo enquadramento jurídico-internacional da subida do nível do mar tem crescido muito nos últimos anos<sup>44-45</sup>, tendo na base

---

e procurando mecanismos para a resolução de conflitos – *Preparing for sea level rise: coping with climate change, rearranging state territory and searching for mechanisms to deal with conflicts*».

<sup>44</sup> A título de exemplo, durante a última década, podem ser citados: Emma ALLEN, «Climate Change and Disappearing Island States: Pursuing Remedial Territory», *Brill Open Law*, 2018, pp. 1-23; Valentina BAIAMONTE e Chiara REDAELLI, «Small Islands Developing States and Climate Change: An Overview of Legal and Diplomatic Strategies», *Journal of Public and International Affairs*, 2017, pp. 6-26; Catherine BLANCHARD, «Evolution or Revolution? Evaluating the Territorial State-Based Regime of International Law in the Context of the Physical Disappearance of Territory Due to Climate Change and Sea-Level Rise», *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 53, 2016, pp. 66-118; Signe Veierud BUSCH, «Sea Level Rise and Shifting Maritime Limits: Stable Baselines as a Response», *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 9, 2018, pp. 174-194; Alejandra Torres CAMPRUBÍ, *Statehood under water: challenges of sea-level rise to the continuity of Pacific Island States*, Brill Nijhoff, 2016; Vicent COGLIATI-BANTZ, «Sea-Level Rise and Coastal States' Maritime Entitlements: A Cautious Approach», *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, vol. 7, nº 1, 2020, pp. 86-110; Elise JOHANSEN, Signe BUSCH e Ingvild Ulrikke JAKOBSEN (editors), *The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints*, Cambridge University Press, 2020; Stuart KAYE, «The Law of the Sea Convention and Sea Level Rise after the South China Sea Arbitration», *International Law Studies*, vol. 93, 2017, pp. 423-445; Kate PURCELL, *Geographical Change and the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2020; Tony George PUTHUCHERRIL, «Rising Seas, Receding Coastlines,

os estudos seminais sobre a matéria que tinham sido publicados por Bird e Prescott, Soons, Caron, Freestone e Freestone e Pethick no final da década de oitenta e nos primeiros anos da década de noventa do século passado. Daqui resulta que seja possível encontrar uma crescente reflexão doutrinal sobre esta matéria, que tem vindo a ser apreciada e sintetizada no âmbito dos trabalhos da *ILA* e da *ILC*.

Durante os trabalhos desenvolvidos em 2015, o *Committee on International Law and Sea Level Rise* identificou duas posições *de lege ferenda* sobre a questão da permanência ou mutabilidade das linhas de base e das áreas marítimas que são medidas tendo como limite interno as linhas de base:

a) The first approach would be to propose that coastal States maintain (or ‘freeze’) their existing baselines, established in accordance with the LOSC, in their current position, as marked on ‘large scale charts officially recognised by the coastal State’, or through the definition of baselines by other appropriate means such as the definition of geographical coordinates, notwithstanding physical changes in coastline and basepoints brought about by sea level rise;

b) The second approach would be to propose that coastal States maintain their existing defined outer limits of their maritime zones measured from baselines established

---

and Vanishing Maritime States and Territories: Possible Solutions and Reassessing the Role of International Law», *International Community Law Review*, vol. 16, 2014, pp. 38-74; Clive SCHOFIELD e I Made Andi ARSANA, «Imaginary islands?: options to preserve maritime jurisdictional entitlements and provide stable maritime limits in the face of coastal instability», *Proceedings of the Advisory Board on the Law of the Sea (ABLOS) conference on Contentious Issues in UNCLOS – Surely Not?*, 2010, pp. 1-11; Clive SCHOFIELD e David FREESTONE, «Options to protect the coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise», in Michael B. Gerrard e Gregory E. Wannier (editors), *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, 2013, pp. 141-165; Ori SHARON, «Tides of Climate Change: Protecting the Natural Wealth Rights of Disappearing States», *Harvard International Law Journal*, vol. 60, n° 1, 2019, pp. 95-134; Jenny Grote STOUTENBURG, *Disappearing States in International Law*, Brill – Nijhoff, 2015; Michael J. STRAUSS, «The future of baselines as the sea level rises: guidance from climate change law», *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, vol. 6, n° 2, 2019, pp. 27-53; Peter TZENG, «Moving maritime boundaries: changes in coastal land sovereignty, river courses, sea levels, and maritime delimitation law», *Indonesian Journal of International Law*, vol. 15, n° 2, 2019, pp. 135-155; Davor VIDAS, «Sea-level rise and International Law», *Climate Law*, vol. 4, 2014, pp. 70-84; Rachel WITNEY, «The Atlantis of the Modern World? The legal implications of sea level rise for the statehood of small island states», *New Zealand Journal of Environmental Law*, vol. 20, 2016, pp. 77-105.

<sup>45</sup> Uma bibliografia selecionada sobre a matéria do «law of the sea aspects of sea-level rise» pode ser encontrada em *Sea-level rise in relation to international law. First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, Addendum. Selected bibliography related to the law of the sea aspects of sea-level rise*, 13 May 2020, A/CN.4/740/Add.1.



in accordance with the LOSC, notwithstanding physical changes in the coastline and basepoints brought about by sea level rise<sup>46</sup>.

Em segundo lugar, no que respeita ao levantamento da prática dos Estados neste domínio são particularmente relevantes os trabalhos que estão a ser conduzidos pela *ILC*. Em 2020, a prática dos Estados era sintetizada da seguinte forma<sup>47</sup>:

(g) As evidenced by the submissions by Member States to the Commission in response to the request included in chapter III of its 2019 annual report, the statements of the delegations of Member States before the Sixth Committee, and the official declarations of regional bodies, there is a body of State practice under development regarding the preservation of baselines and of outer limits of maritime zones measured from the baselines. That State practice relates to the establishment of fixed baselines and outer limits of maritime zones measured from the baselines, on the one hand, by “freezing” the notifications and, on the other, by ensuring physical protection of their coasts against the effects of sea-level rise;

(h) Information on such State practice was available to the Co-Chairs of the Study Group for the Pacific<sup>48-49</sup>, Asian (mainly South-East Asian) and (to some

---

<sup>46</sup> International Law Association, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*, p. 12. Sobre os argumentos a favor e contra cada uma das posições, ver International Law Association, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*, p. 13-15.

<sup>47</sup> International Law Commission, *Sea-level rise in relation to international law. First issues paper by Bogdan Aurescu and Niliifer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law*, 28 February 2020 (A/CN.4/740), alíneas g), h) e i) do § 104.

<sup>48</sup> Um exemplo demonstrativo da prática emergente nos Estados insulares do Pacífico é a *Taputapuātea Declaration on Climate Change*, assinada a 16 de julho de 2015, por sete Estados e territórios da Polinésia. Neste documento é declarado pelos líderes da Polinésia Francesa, de Nuie, das Ilhas Cook, da Samoa, do Tokelau, de Tonga e do Tuvalu, relativamente à questão da perda da integridade territorial provocada pelas alterações climáticas, que: «[a]cept that climate change and its adverse impacts are a threat to territorial integrity, security and sovereignty and in some cases to the very existence of some of our islands because of the submersion of existing land and the regression of our maritime heritage» e, ainda, de que uma forma muito impressiva que «[a]cknowledge, under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the importance of the Exclusive Economic Zones for Polynesian Island States and Territories whose area is calculated according to emerged lands and permanently establish the baselines in accordance with the UNCLOS, without taking into account sea level rise» (*Taputapuātea Declaration on Climate Change*, p. 3; o texto integral do documento pode ser encontrado em *The-Polynesian-P.A.C.T.pdf* (samoagovt.ws)).

<sup>49</sup> Um outro exemplo da prática emergente nos Estados insulares da região do Pacífico é o *Delap Commitment on Securing Our Common Wealth of Oceans – reshaping the future to take control of the fisheries*, de 2 de março de 2018, assinado em Majuro, nas Ilhas Marshall, por oito Estados insulares do Pacífico. Neste documento é acordado pelos líderes das Ilhas Marshall, do Nauru, do Kiribati, do Tuvalu, dos Estados Federados da Micronésia, das Ilhas Salomão, de Palau e da Papua Nova-Guiné

extent) North American regions, alongside some indicating a similar trend for the Caribbean. Unfortunately, there were no submissions received by the Commission from Africa or Latin America, although the effects of sea-level rise also affect these regions. A very limited number of submissions from European States indicate that their national legislation provides for the obligation or possibility to apply an ambulatory baselines system; at the same time, the absence, for the time being, of submissions from these regions does not necessarily imply the lack of similar State practice;

(i) Based on the above, it is early to draw, at this stage, a definitive conclusion on the emergence of a particular or regional customary rule (or even of a general customary rule) of international law regarding the preservation of baselines and of outer limits of maritime zones measured from the baselines. *Prima facie*, based on the available data as set forth above, the application of the requirements provided by the Commission's conclusions on identification of customary international law (2018) in conclusions 4 to 8 (and 16) for the material element of the custom, it can be concluded that – at least for the Pacific and South-East Asia regions – there is State practice (supported by practice of international organizations), which: includes both physical and verbal acts, as well as inaction; has the form of diplomatic acts and correspondence, conduct in connection with resolutions adopted by an international organization or at an intergovernmental conference, conduct in connection with treaties, executive conduct, including operational conduct “on the ground”, and legislative and administrative acts; and is widespread and representative among the States of these regions, as well as consistent. It is more and more frequent. Nevertheless, the existence of the *opinio juris* is not yet that evident, although the general reliance of the conduct of the respective States in their practice (as mentioned) on the grounds of legal stability and security is an indication in that sense. In order for a definitive conclusion to be possible, more submissions by Member States to the Commission in response to the request included in chapter III of its 2019 annual report are needed.

Finalmente, em terceiro lugar, no que respeita à jurisprudência, não temos presentemente quaisquer exemplos de decisões jurisdicionais ou de mecanismos de resolução de conflitos que tenham resolvido litígios relacionados com linhas de base e o estatuto jurídico-internacional dos espaços marítimos de Estados costeiros desaparecidos ou inabitáveis. Um vislumbre de uma orientação jurisprudencial

---

«[t]o pursue legal recognition of the defined baselines established under the *United Nations Convention on the Law of the Sea* to remain in perpetuity irrespective of the impacts of sea level rise» (*Delap Commitment on Securing Our Common Wealth of Oceans – reshaping the future to take control of the fisheries*, ponto 8, p. 3; o texto integral do documento pode ser encontrado em *Delap Commitment\_2nd PNA Leaders Summit.pdf* (pnatuna.com)).

clássica sobre esta matéria poderá encontrada no *The Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration*, entre o Bangladesh e a Índia, decidida no âmbito do Tribunal Permanente de Arbitragem, a 7 de julho de 2014<sup>50</sup>. Em conformidade com o tribunal arbitral, constituído por Rüdiger Wolfrum (Presidente), Jean-Pierre Cot, Thomas A. Mensah, Pemmaraju Sreenivasa Rao e Ivan Shearer, a questão de futuros efeitos da subida do nível do mar e do potencial desaparecimento de território terrestre do Bangladesh e da Índia deveria ser enquadrada da seguinte forma:

213. Bangladesh argues that the instability of the coastline is a major factor weighing against the use of the provisional equidistance/relevant circumstances method, in particular in view of the potential effect of climate change and sea level rise in the Bay of Bengal. Within a few years, Bangladesh submits, the low tide elevations chosen by India will likely have changed or disappeared. Even the coastal locations of the base points chosen by Bangladesh will probably be submerged.

214. In the view of the Tribunal, this argument is not relevant. The issue is not whether the coastlines of the Parties will be affected by climate change in the years or centuries to come. It is rather whether the choice of base points located on the coastline and reflecting the general direction of the coast is feasible in the present case and at the present time. As the International Court of Justice stated in the Black Sea case:

In this respect, the Court observes that the geometrical nature of the first stage of the delimitation exercise leads it to use as base points those which the geography of the coast identifies as a physical reality at the time of the delimitation. That geographical reality covers not only the physical elements produced by geodynamics and the movements of the sea, but also any other material factors that are present. (Judgment, I.C.J. Reports 2009, p. 61, at p. 106, paragraph 131)

215. The Tribunal is concerned with the “physical reality at the time of the delimitation” (ibid.). It need not address the issue of the future instability of the coastline.

## 6. Elementos para uma conclusão ainda *vulnerável* e em evolução

Como vimos anteriormente, as relações entre o território terrestre e os espaços marítimos sujeitos à soberania ou jurisdição dos Estados costeiros têm vindo a

---

<sup>50</sup> Uma síntese sobre o caso pode ser encontrada em Daniela ARRESE, «The Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh and India)», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, [novembro, 2014]; e David H. ANDERSON, «Bay of Bengal Maritime Boundary», *American Journal of International Law*, vol. 109, nº 1, 2015, pp. 146-154.

ser enquadradas nas últimas décadas pelo pressuposto de que as linhas de base são tendencialmente permanentes e que os espaços marítimos ficarão inalterados após a sua reivindicação unilateral ou delimitação por acordo ou em resultado de intervenção solicitada de terceiros. A isso acresce que, tradicionalmente, as fronteiras têm sido encaradas como algo de imutável mesmo quando confrontadas com uma alteração fundamental de circunstâncias. As alterações climáticas e a subida do nível do mar começaram, no entanto, a desafiar estas presunções e a impor um questionamento sobre se a consagração da imutabilidade do território do Estado costeiro no âmbito do Direito Internacional contemporâneo não deveria ser acompanhada de um regime jurídico-internacional adequado a lidar com a vulnerabilidade do território terrestre a fenómenos naturais e às alterações que daí poderiam resultar.

Neste âmbito a importância das linhas de base pode ser compreendida de uma forma cristalina se tivermos em consideração que os diversos espaços marítimos existentes ao abrigo do Direito Internacional têm como limite interno as linhas de base escolhidas pelos Estados costeiros. Nestes termos, a relação entre a linha de base normal e as alterações físicas da linha da costa pode ser ilustrada, a título de exemplo, com a situação do território continental português, dado que, entre 1958 e 2010, em certos troços da costa houve um recuo médio da linha de costa entre os 200 e 300 metros e, no período entre 2010 e 2018, ocorreu uma perda do território terrestre na ordem dos 100 hectares.

Em qualquer caso, a apreciação desta matéria deve estar consciente de que o tempo utilizado pelo direito para a apreciação das consequências jurídicas da subida do nível é quase simbólico quando comparado com o tempo usado por certas áreas das ciências naturais, muitas vezes estimado em milhares ou milhões de anos. Com efeito, a apreciação jurídica da vulnerabilidade do território terrestre do Estado costeiro provocada pela subida do nível do mar está circunscrita a décadas, na medida em que o enquadramento dos espaços marítimos atualmente existente é o resultado de uma evolução que começou com a Proclamação Truman, de 28 de setembro de 1945, teve uma expressão convencional inicial com as Convenções de Genebra sobre o Direito do Mar de 1958, e se veio a consolidar com a CNUDM, após a sua entrada em vigor em 1994.

Um elenco sumariado de algumas das questões jurídico-internacionais relacionadas com a subida do nível do mar deve ter em consideração: i) a imutabilidade ou variabilidade das linhas de base; ii) as consequências jurídico-internacionais derivadas do desaparecimento de uma ilha que possa ter sido usada como ponto de referência para a fixação de espaços marítimos ou da alteração para «rochedo» do seu estatuto jurídico-internacional; iii) os efeitos jurídicos das alterações dos

limites do território terrestre em relação às delimitações de fronteiras marítimas; iv) o regime jurídico-internacional aplicável a movimentações forçadas de pessoas pertencentes a uma mesma comunidade por o seu território terrestre ter desaparecido ou ter-se tornado inabitável; vi) o estatuto jurídico-internacional dos indivíduos de uma população cujo território terrestre tenha desaparecido ou se tenha tornado totalmente inabitável; vii) a necessidade de reponderar os elementos constitutivos do Estado, nomeadamente em resultado da relação entre território terrestre e espaços marítimos; viii) a possibilidade de imputar, através das regras da responsabilidade internacional, os danos causados às populações dos Estados costeiros cujos territórios terrestres desapareceram ou se tornaram inabitáveis a outros sujeitos de Direito Internacional, ou a atores não estaduais, como empresas transnacionais; viii) o apuramento de quais são os mecanismos de resolução de conflitos que podem ser utilizados para discutir e solucionar litígios jurídico-internacionais que resultem da necessidade de lidar com as consequências da subida do nível do mar; e, finalmente, ix) o apuramento da existência de mecanismos de resolução de conflitos que possam ser utilizados para discutir ou solucionar litígios que possam vir a ser desencadeados por pessoas ou entidades desprovidas de um estatuto jurídico-internacional, nomeadamente pelas populações dos Estados cujos territórios terrestres desapareceram ou se tornaram inabitáveis.

A consciência da existência de problemas jurídico-internacionais provocados pela subida do nível do mar que estariam carecidos de uma resposta adequada ao nível do Direito Internacional levou a que as diversas matérias relacionadas com este tema começassem a ser objeto de reflexão e de investigação no âmbito da Associação de Direito Internacional e da Comissão de Direito Internacional. No que especificamente concerne à vulnerabilidade do território terrestre do Estado costeiro, a questão de saber se as linhas de base (jurídicas) permanecem ou devem ser alteradas para retratar, com a máxima fidelidade possível, de um modo ambulatorio, a realidade física que está subjacente à «linha de baixa-mar ao longo da costa» (artigo 5º CNUDM), implica que se deva ter em consideração os elementos retirados: i) de estudos doutrinários que lidam com esta matéria e das soluções que propõem; ii) da prática seguida pelos Estados neste domínio; e iii) da jurisprudência, nacional e internacional, que tenha resolvido litígios relacionados com linhas de base e o estatuto jurídico-internacional dos espaços marítimos de Estados costeiros desaparecidos ou inabitáveis.

Em termos que provocam uma incerteza a que os jus-internacionalistas estão (infelizmente) bastante acostumados, a ponderação dos dados disponíveis sobre esta matéria, não permitem concluir pela existência (ainda) de uma resposta jurídico-internacional indiscutível neste domínio. Nesse sentido, podem ser apresentados

três indícios que demonstram como não é (ou ainda não é) possível afirmar que existe uma resposta indisputável nesta matéria:

- i) em primeiro lugar, a posição dos Estados Unidos da América, em 2020, quando esclarece que «[t]he United States conducts routine surveys of its coasts and evaluates potential resulting changes to its baselines. For shifts other than de minimis ones (i.e., shifts that are greater than 500 meters), an interagency baseline committee reviews and approves any changes to the U.S. baselines. In these instances, any associated changes to the outer limits of maritime zones are also made on official charts. The baseline committee also reviews and approves closing lines, such as those drawn across the mouths of bays and rivers»<sup>51</sup>;
- ii) em segundo lugar, a conclusão do *Committee on Baselines under the International Law of Sea* que, em 2012, afirmava que, ao abrigo do Direito Internacional vigente, em circunstâncias correntes, «normal baseline is ambulatory», daí resultando, em conformidade, que «if the legal baseline changes with human-induced expansions of the actual low-water line to seaward, then it must also change with contractions of the actual low-water line to landward»<sup>52</sup>;
- iii) e, em terceiro lugar, a conclusão expressa pela *ILC*, em 2020, de que «is early to draw, at this stage, a definitive conclusion on the emergence of a particular or regional customary rule (or even of a general customary rule) of international law regarding the preservation of baselines and of outer limits of maritime zones measured from the baselines»<sup>53</sup>.

Trata-se, manifestamente, de uma matéria jurídico-internacional em evolução, demonstrativa da contemporânea dinâmica do Direito Internacional e do Direito Internacional do Mar, em que só desenvolvimentos futuros vão permitir perceber qual será o seu enquadramento jurídico-internacional, nomeadamente em resultado

---

<sup>51</sup> *Comments of the United States Regarding Sea-Level Rise in Relation to the Law of the Sea*, 14 de fevereiro de 2020, p. 2 (acessível em *Sea-level rise in relation to international law: Information provided by the US (2020)* (un.org).

<sup>52</sup> International Law Association, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*, p. 28. Para mais desenvolvimentos, International Law Association, Johannesburg Conference (2016), *International Law and Sea Level Rise, Interim Report (2016)*, pp. 11-15.

<sup>53</sup> International Law Commission, *Sea-level rise in relation to international law. First issues paper by Bogdan Aurescu and Niliifer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law*, 28 February 2020 (A/CN.4/740), alínea i) do § 104.



de uma prática consistente dos Estados relevantes e de uma jurisprudência que tenha conseguido, sem gerar excessivas polémicas, resolver litígios em relação a espaços marítimos e a fronteiras marítimas e, assim, contribuído para a manutenção e o reforço da paz e da segurança internacionais.