



Jorge Leonel Vaz Freire

Nº 5415

**OS BENS CULTURAIS SUBAQUÁTICOS NO
ORDENAMENTO E GESTÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO
NACIONAL**

Dissertação com vista à obtenção do
grau de Mestre em Direito e Economia
do Mar. A governação do Mar

Orientador:

Professor Doutor Vasco Becker-Weinberg,
Faculdade de Direito da Universidade nova de Lisboa

maio 2020

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ANTI-PLÁGIO

Declaro, por minha honra, que o trabalho que apresento é original, da minha exclusiva autoria, e que toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética e disciplinar.

DEDICATÓRIA

*As minhas Sentinelas
À Lúcia, Ema e Caetana*

AGRADECIMENTOS

Para realizar um segundo mestrado na área do Direito do mar, em detrimento da conclusão do doutoramento em História, era necessário encontrar o motivo e os ingredientes certos e, de certo modo, inopinados.

O motivo existia! Responder aos desafios de gestão do projeto científico que liderada para o Município de Cascais, por um lado! E, o perfil profissional com o qual mais me identifico: a interdisciplinaridade, por outro!

Os ingredientes certos era a abrangência das matérias. Essa excelência, a Faculdade de Direito da NOVA deu-me. Estou muito grato por isso. Com a mesma gratidão saúdo o meu orientador, o Professor Doutor Vasco Becker-Weinberg, não só pelas sugestões efetuadas durante esta dissertação como por todas as condições que me proporcionou para o desenvolver da melhor maneira possível. Agradeço-lhe por toda a disponibilidade, atenção e apoio que me deu e pela partilha dos seus vastos conhecimentos, que possibilitaram a realização deste trabalho.

Em segundo, um cumprimento muito especial ao Professor Doutor Armando Marques Guedes pelo prazer que foi ser seu aluno como pelo estímulo pelo estudo desta temática. Agradecimento que gostaria de estender a todos os restantes professores deste fantástico mestrado.

Inopinado, porque durante este mestrado tive a extraordinária oportunidade de iniciar funções como assessor no Gabinete do Ambiente da Câmara Municipal de Cascais. Por isso, um obrigado muito sentido à Vereadora Joana Pinto Balsemão e ao Presidente Carlos Carreiras pela amizade, prazer e pela viagem que tem sido os assuntos do mar.

Ao José Manuel Marques e a Ana Paula Simão por terem dado a oportunidade e o prazer de trabalhar no Plano Situação do ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.

Ao Pedro Barros, aos Comandantes Augusto Alves Salgado e Rui Terra, António Fialho, José António Bettencourt e Hélio Reis pelo estímulo e pela presença nas nossas “tertúlias”.

À TMF e ao Tiago Fraga pelo apoio financeiro no desenvolvimento da componente letiva deste mestrado.

Como não poderia deixar de ser, aos meus amigos do GVJPB, pelo incentivo, ajuda e pelo prazer que tem sido trabalhar convosco: Isabel Guerreiro, Gonçalo Cumano, Gonçalo Saint- Maurice, Raquel Santos e Soraia Carvalho. Com o mesmo prazer aos do GPRE: Cátia Vaquinhas, Isabel Florido, Gonçalo Venâncio e Leonor Guerreiro.

Por fim à Lúcia, pela paciência, dedicação, partilha e pela inspiração, e às minha pequenas Ema e Caetana, minha razão, sentinelas do meu mar.

MODO DE CITAR E OUTRAS CONVENÇÕES

Na bibliografia final encontram-se todas as obras e fontes citadas no texto, seguindo as Normas Portuguesas NP n.º 405-1 e 405-4 do Instituto Português da Qualidade, e como recomendado nas Regras de Estilo indicadas pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Todas as abreviaturas utilizadas no texto encontram-se devidamente identificadas na lista de abreviaturas.

ABREVIATURAS

- AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
- APA – Agência Portuguesa do Ambiente
- APM - Áreas de Proteção Marítima
- CNUDM – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Mar
- DIA – Declaração de Impacto Ambiental
- DGPC - Direção Geral do Património Cultural
- DGRM – Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- EMN – Espaço Marítimo nacional
- ETIJ - Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça
- ICOM - International Council of Museums
- ICOMOS - Conselho Internacional de Monumentos e Sítios.
- ICUCH – Comité Internacional sobre o Património Cultural Subaquático
- ILA – International Law Association
- LBGOGEM – Lei base do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional
- LPC – Lei do Património Cultural
- NOAA - National Oceanic and Atmospheric Administration
- OLA – Office of Legal Affairs
- ONG – Organização não governamental
- PDM- Plano Diretor Municipal
- PMI – Política Marítima Integrada
- POEM – Plano de Ordenamento do Espaço marítimo
- POC – Programas da Orla Costeira
- POOC- Plano de Ordenamento da Orla Costeira
- PSOEM – Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo
- TUEM – Taxa de utilização do espaço marítimo nacional
- TUPEM - Título de Utilização Privativa de Espaço Marítimo Nacional
- RAA- Região Autónoma da Madeira

RAM – A Região Autónoma da Madeira

RJAIA – Regime Jurídico da Avaliação de Impacto Ambiental

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RTA – Regulamento de Trabalhos Arqueológicos, Decreto-lei nº 164/2014 de 4 de novembro.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIDROIT – International Institute for the Unification of Private Law

ZEE – Zona económica exclusiva

ZEP - Zona Especial de Proteção

Resumo

Portugal é indissociável do mar. A História e a nossa maritimidade assim o confirmam. Os bens culturais subaquáticos são a evidência dessa relação milenar. Como elementos da nossa identidade marítima são objeto de especial proteção e valorização.

O mar é, hoje, um vetor essencial para o desenvolvimento de Portugal e da maioria dos Estados-Membros da União Europeia. Com efeito, a crescente procura do espaço marítimo levou a que a União Europeia, no âmbito da política marítima integrada, apresentasse medidas que permitissem alcançar coerência e harmonia relativamente ao ordenamento e gestão do espaço marítimo sob soberania e jurisdição dos Estados-Membros.

O correto desenvolvimento dos usos e atividades no espaço marítimo depende da minimização e prevenção dos eventuais conflitos entre diferentes usos e atividades. Neste âmbito, os bens culturais subaquáticos estão sujeitos a várias pressões, colocando em risco a sua integridade, mas também a sua valorização enquanto um importante recurso nacional.

Esta dissertação procura identificar as ações e normas para o correto uso dos bens culturais subaquáticos, de forma a assegurar a sua proteção, valorização e correta gestão.

Ancorada na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e da Convenção UNESCO 2001 para a Proteção do Património Cultural Subaquático, esta dissertação foi escrita, também, como um contributo para a elaboração do Plano de Situação do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

Abstract

Portugal is inseparable from the sea. History and our maritime links confirm it. Underwater cultural goods are evidence of this millennial relationship as elements of our maritime identity are the object of special protection and appreciation.

The sea is now an essential vector for the development of Portugal and most of the Member States of the European Union. Indeed, the growing demand for maritime space has led the European Union, within the framework of the integrated maritime policy, to present measures to achieve coherence and harmony, regarding the planning and management of maritime space under the sovereignty and jurisdiction of the Member States.

The correct development of uses and activities in the maritime space depends on minimising and preventing any conflicts between different uses and activities. In this context, underwater cultural goods are subject to various pressures, putting at risk their integrity, but also their valorisation as an important national resource.

This dissertation seeks to identify the actions and norms for the correct use of underwater cultural goods, in order to ensure their protection, valorisation and proper management.

Anchored in the United Nations Convention on the Law of the Sea and the UNESCO Convention 2001 for the Protection of Underwater Cultural Heritage, this dissertation was also elaborated as a contribution to the preparation phase of the National Maritime Spatial Planning and Management Situation Plan.

1 – Introdução

1.1 A atualidade do tema

A proteção dos bens culturais subaquáticos e a sua utilização sustentável são dois objetivos essenciais do ordenamento e da gestão do espaço marítimo nacional, ainda que nem sempre fáceis de alcançar. Desde logo, a procura de reservas de áreas ou de volumes para utilização do espaço marítimo nacional, nomeadamente as instalações para produção de energia a partir de fontes renováveis, prospeção de petróleo, infraestruturas portuárias, instalações de aquicultura, instalações de cabos, atividades extrativas e turismo náutico e subaquático, podem exercer múltiplas pressões sobre os sítios arqueológicos subaquáticos, constituem um risco para a sua integridade e proteção futura.

Com efeito, a própria Convenção da UNESCO 2001 para a Proteção do Património Cultural Subaquático (Convenção UNESCO 2001) reconhece, logo no seu preâmbulo, que o crescimento das atividades no mar podem gerar impacto negativo sobre os bens culturais subaquáticos. A Convenção identifica ainda que a responsabilidade de proteger e de preservar estes bens recai sobre todos os Estados, através de um sistema organizado de princípios e de regras em conformidade com o direito e as práticas internacionais nomeadamente a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

Na mesma esteira, a Comissão Europeia, através da Diretiva 2014/89/UE, identificou que para os diversos fins e para as múltiplas pressões exercidas sobre os recursos deve ser exigido uma abordagem integrada de ordenamento e da gestão¹. Ou seja, um dos objetivos da política marítima integrada da União Europeia (PMI) é a adoção de instrumentos de planeamento que definam os usos e as atividades a

¹ Considerando 1 do preâmbulo da Diretiva 2014/89/EU, de 23 julho do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo.

desenvolver no espaço marítimo. Por maioria de razão, estes instrumentos devem, também, salvaguardar o património cultural subaquático, visando assegurar a utilização sustentável deste património e dos ecossistemas marinhos. O património cultural subaquático é definido pela legislação portuguesa como os valores “material ou imaterial, em meio náutico e subaquático, designadamente os sítios de interesse arqueológico classificados ou em vias de classificação, inventariados e conhecidos”².

Um dos principais desafios reside, desde logo, no critério das matérias que são reguladas, bem como da natureza interdisciplinar da abordagem adotada que é necessariamente convocada entre a ciência jurídica *per se* e as ciências sociais e humanas, como a História e a Arqueologia. Desde logo, pelas fontes e sujeitos do Direito Internacional, nomeadamente nos capítulos de ambiente e mar, mas também na afinidade com o Direito da União Europeia e das normas aplicáveis à proteção do património cultural.

No quadro atual, os bens culturais subaquáticos são testemunhos com valor de civilização ou de cultura, portadores de interesse cultural relevante devendo, como tal, ser objeto de especial proteção e valorização, em particular que a sua utilização deve ser compatível com potenciais titulares de concessões de áreas ou volumes do espaço marítimo nacional para um aproveitamento do meio, dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas³. Com efeito, importa desde já recordar que é tarefa fundamental do Estado promover o conhecimento, estudo, proteção, valorização e divulgação do património cultural como instrumento primacial de realização da dignidade humana, e como objeto de direito fundamental no garante da independência e da identidade nacional⁴.

² Alínea f) do nº 1 do Artigo 10 Decreto-Lei 38/2015, de 12 março.

³ Artigo 4 e Artigo 16 da Lei 17/2014, de 10 de abril.

⁴ Artigo 4 da Lei 107/2001, de 8 de setembro.

A este respeito, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem reafirmado a importância dos bens culturais subaquáticos e da sua necessária proteção, quer que seja pelo valor civilizacional, quer pelo tráfico ilícito⁵.

Contudo, os princípios gerados no âmbito dos esforços de codificação adotados pela ONU, em particular da CNUDM, são muito gerais⁶ e até, em certas situações, ambíguos⁷ e desatualizados⁸ e incapazes de fornecer um sistema válido para a proteção do património cultural subaquático⁹.

Além disso, a CNUDM não contém nenhuma disposição específica sobre a proteção de objetos arqueológicos e históricos descobertos na ZEE ou na plataforma continental. Importa referir que os direitos dos Estados costeiros para explorar os recursos naturais nestes espaços não incluem a gestão de objetos submersos como naufrágios e a sua carga¹⁰.

Ainda que a CNUDM refira expressamente que o património cultural subaquático deve ser protegido, e que o propósito dessa proteção é em benefício da humanidade, os direitos preferenciais dos estados de origem associados a esse património devem ser preservados¹¹, o que não afastada a Lei de Salvação ou outras regras do Almirantado¹².

No sentido de regulamentar a matéria do património cultural subaquático, a Convenção da UNESCO de 2001 aplica-se

⁵ A este propósito as resoluções 1267 (1999), 1989 (2011), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015), 2322 (2016) e 2347 (2017).

⁶ Artigo 149º e o n.º 1 do artigo 303º.

⁷ N.º 2 do artigo 303º.

⁸ N.º 3 do artigo 303º.

⁹ Mariano J. Aznar, The Contiguous Zone as na Archaeological Maritime Zone. The International Journal of Marine and Coastal Law 29, 2014, pp 1-51

¹⁰ Artigo 55º e seguintes da CNUDM.

¹¹ Mariano J. Aznar The notions of 'preferential right' and 'interest' of states in the protection of the underwater cultural heritage. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (38) 2019

¹² O artigo 149º não afasta o carácter comercial que o Regime da salvação marítima consagra nas operações de socorro e recuperação dos naufrágios. Além disso, o regime das alfandegas ainda definia como lei especial a recolha de ferros, ancoras, fiteixas, bem como todo o material que seja considerado pela autoridade marítima de natureza militar.

inequivocamente a todo esse património, independentemente da sua localização em águas interiores, águas arquipelágicas, mar territorial; zona contígua; ZEE, plataforma continental ou na Área¹³.

As formas de proteção e de valorização do património cultural subaquático podem ser difusas e variadas. Porém, a classificação e a inventariação deste património, constituem atos necessários para a sua correta utilização em benefício da humanidade.

É de salientar a relevância e a notoriedade nacional e internacional adquiridas pelo património cultural subaquático português, resultante das numerosas descobertas no espaço marítimo nacional e além deste, um pouco pelo mundo inteiro.

Tem existido um aumento expressivo do número de trabalhos arqueológicos realizados, com alterações significativas na natureza e nos agentes dessas intervenções¹⁴.

A presença crescente da arqueologia em áreas tão diversas como as políticas de gestão do ambiente, do ordenamento do território terrestre, húmido ou marítimo, impõe a adoção de um novo e eficiente corpo de normas que garanta o cumprimento de procedimentos e preceitos técnicos a observar na realização de trabalhos arqueológicos.

Destaca-se que, quanto a mecanismos de proteção e valorização do património marítimo, os bens culturais subaquáticos foram a partir dos anos 90 incluídos no âmbito das políticas de sustentabilidade ambiental.

No entanto, apesar da importância reconhecida aos bens culturais e da ratificação por Portugal da Convenção da UNESCO 2001¹⁵, os

¹³ Mariano J. Aznar e Ole Varmer (2013) *The Titanic as Underwater Cultural Heritage: Challenges to its Legal International Protection*, *Ocean Development & International Law*, 44:1, 96-112.

¹⁴ Preambulo do Regulamento de Trabalhos arqueológicos Decreto-lei nº 164/2014 de 4 de novembro

¹⁵ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 51/2006, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 65/2006, ambos publicados no *Diário da República* 1.ª série, n.º 137, de 18 de julho de 2006, tendo a República Portuguesa depositado, em 21 de setembro de 2006, junto do Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o seu instrumento de ratificação.

anteriores resultados do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM) demonstraram um desconhecimento por parte do Estado da importância da identificação do património cultural subaquático no âmbito do ordenamento e gestão do espaço marítimo, e do seu potencial para o desenvolvimento da economia do mar¹⁶.

Neste contexto, e de acordo com a legislação do Património Cultural, todo o trabalho arqueológico visa a produção de conhecimento histórico, elemento essencial da cultura dos povos, e como tal, tem de ser desenvolvido em respeito pelas premissas e procedimentos da investigação científica.

Enquanto procedimento da investigação científica, usada como modelo de gestão do património cultural subaquático, é o reconhecimento do valor da paisagem cultural marítima da costa, uma vez que os sítios arqueológicos constituem uma simbiose única da História, estruturas sociais e sistemas ecológicos. Relaciona o estabelecimento humano na costa ao longo dos tempos com a existência de zonas de naufrágio e áreas de navegação. Este conhecimento contribui para a gestão sustentada do mar e da costa, preservando ou aumentando a diversidade biológica. A preservação dos achados arqueológicos também pode ser favorecida pela presença de determinados biótopos e organismos marinhos¹⁷.

Reconhecendo que estes bens, por estarem em meio subaquático, são igualmente recursos culturais, não renováveis, que se encontram

¹⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 163/2006 de 12 de dezembro que aprovou a Estratégia Nacional para o Mar aludia a que “*A este património juntam-se os valores arqueológicos, culturais, estéticos e históricos, os recursos geológicos e minerais, os recursos energéticos renováveis e os recursos biotecnológicos que, no seu conjunto, representam um dos principais ativos nacionais que se encontra, no entanto, subaproveitado e cuja utilização importa investigar e dinamizar de forma sustentável*”. No trabalho levado a cabo para o plano de situação, na qual tivemos a oportunidade de colaborar, o POEM registava unicamente os sítios arqueológicos inventários: o sítio arqueológico ex- clipper Thermopylae (Cascais), naufrágio do navio Almirante Ocean (Vila do Bispo) e o sítio arqueológico Faro A (Faro).

¹⁷ Essa foi uma das conclusões do trabalho conjunto entre o projeto de Carta Arqueológica Subaquática de Cascais e do projeto M@rbis da EMPEC, em 2015-2017. Jorge Freire, Os Navios do Fim do Mundo. A Paisagem Cultural Marítima de Cascais. Câmara Municipal de Cascais, 2020.

depositados no subsolo marinho e que, por isso, carecem de proteção e valorização e que fazem parte do ecossistema marinho, servindo de suporte a uma complexa cadeia de seres vivos¹⁸.

Apenas com a inclusão do património cultural subaquático, com destaque para o arqueológico, é conseguida a articulação entre o ordenamento e a gestão do espaço marítimo e os instrumentos do regime de valorização dos bens culturais, entre eles, os de gestão do litoral¹⁹ e os parques arqueológicos²⁰.

Por este motivo, as Câmaras Municipais costeiras desempenham um papel fundamental da articulação no interface mar-terra, sobretudo porque têm uma relação de proximidade com as atividades desenvolvidas no espaço litoral adjacente, tanto ao nível da administração das zonas de servidão costeira, cujo competência foram recentemente delegadas²¹, como na criação de valor acrescido na fruição dos bens culturais subaquáticos.

É, por isso, necessário colocar em perspetiva os aspetos sociais e económicos nas vertentes, turística e cultural e marítimo-turística. Os itinerários de mergulho (mergulho em naufrágios modernos, ou contemporâneos, conhecida pela designação de *wreck diving*) em sítios arqueológicos subaquáticos visitáveis e/ou constituídos em parques arqueológicos reúne modalidades de uso sustentável do património cultural subaquático.

¹⁸ Por estas razões, qualquer uso do leito do mar, requer a realização de um estudo específico que inclua, por um lado, uma avaliação dos dados de inventário disponíveis, eventualmente correlacionáveis, e por outro, investigações de terreno atualizadas, dada a dinâmica sedimentar dos fundos submarinos e subaquáticos em geral.

¹⁹ Os programas de ordenamento da Orla Costeira nos termos do n.º 1 do artigo 51º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

²⁰ Decreto-Lei nº 131/2002, de 11 de maio.

²¹ Decreto-Lei nº 97/2018 de 27 de novembro que concretiza o quadro de transferências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres; Decreto-lei nº 72/2019, de 28 de maio que concretiza a transferência para as autarquias locais e para as entidades municipais competências em Áreas Portuário-Marítimas e Áreas Urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade Portuária.

Verifica-se resistência, ausência de sensibilidade e consciência cultural e patrimonial em grande parte dos *stakeholders* empresariais envolvidos na transformação e uso do leito do mar e dos diversos meios aquáticos, costeiros e ribeirinhos, e em particular portuários²², os quais são os mais importantes arquivos do património náutico de qualquer país.

Na investigação científica, devemos evidenciar o maior envolvimento das Universidades Nacionais, nomeadamente da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa²³, a Autónoma de Lisboa²⁴ e o politécnico de Tomar²⁵ no incremento de formação e na procura de soluções para a investigação e estudo destas realidades, devolvendo a comunidade o conhecimento sobre a sua história e identidade marítima. Para o efeito, é de salientar a constituição de projetos de investigação financiados através de apoios nacionais e europeus, bem como, no caso da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa a criação de uma Cátedra UNESCO Património dos Oceanos²⁶.

Como última nota ao nível da segurança, fiscalização, preservação e proteção do meio marinho, dos recursos naturais e do património cultural subaquático é da competência da Autoridade Marítima²⁷, incluído nas ações de coordenação de competências de defesa e vigilância sobre o espaço marítimo. Existe, no entanto, dificuldades das autoridades de

²² De destacar os trabalhos de minimização de impactes do Património Cultural Subaquático realizado no alargamento do Terminal XXI e no projeto do Terminal Vasco da Gama (APS), Terminal de contentores do barreiro (APL) e Administração Portuária de Aveiro. Estão projetadas intervenções novamente em Aveiro e Setúbal.

²³ São oferecidas duas disciplinas dentro desta temática, de licenciatura e mestrado. Devemos ainda referir os Centros de Humanidades, o Instituto de História Contemporânea e o Instituto de Paleociências com projetos nesta área.

²⁴ Pós-graduação na área de Arqueologia Subaquática

²⁵ Pós-graduação na área de Arqueologia Subaquática e conservação de materiais submersos.

²⁶ <http://www.cham.fcsh.unl.pt/ext/catedra/index.html>

²⁷ Decreto-Lei nº 43/2002 de 2 de março e Decreto-Lei nº 44/2002 de 2 de março.

fiscalização marítima exercerem o controlo de atividades predatórias dirigidas ao património cultural subaquático²⁸.

Por estes motivos, entendemos que o regime que estabelece o ordenamento e a gestão do espaço marítimo nacional contribui para a proteção e valorização do património cultural subaquático, sobretudo porque demonstra que a inventariação dos bens culturais subaquáticos é fundamental para uma eficaz articulação dos usos e atividades no espaço marítimo nacional. Por outro lado, incentiva o conhecimento dos bens culturais, tanto ao nível do que foi identificado como a sua localização e distribuição espacial.

1.3. Metodologia e Plano de Dissertação

Além de reiterarmos a importância do património cultural subaquático nos instrumentos de gestão e ordenamento do espaço marítimo nacional (EMN), a definição subjacente à noção de bens culturais subaquáticos é de uma diversidade epistemológica e académica impossível de tratar nesta dissertação²⁹. Nesta medida, convém esclarecer os aspetos metodológicos seguidos e que permite desde já esclarecer alguns aspetos.

Em primeiro lugar, os elementos terminológicos ligados à definição de bens culturais subaquáticos. Começamos por elucidar que iremos utilizar a locução “património cultural” e “bem cultural” de modo

²⁸ Ainda assim, a Marinha Portuguesa têm procurado um maior envolvimento na divulgação e proteção do Património Cultural Subaquático através da participação de membros efetivos nas reuniões da comissão Nacional da UNESCO Portugal no seio do Ministério dos Negócios Estrangeiros; em projetos como o U35, Carta Arqueológica Subaquática de Cascais ou sítio de naufrágio do Patrão Joaquim Lopes e Robert Ivens, utilizando recursos do Instituto Hidrográfico e do Centro de Investigação Naval da Escola Naval.

²⁹ Também não iremos abordar a diferença entre a locução bem cultural e património cultural. É extensa a bibliografia na doutrina portuguesa relativa a essa questão. Apesar de concordamos com a substituição de Património por bem, utilizaremos ambas como sinónimos.

equivalente, apesar de em alguma doutrina representar duas realidades jurídicas distintas³⁰.

Como caracterização, os bens culturais podem ser materiais e imateriais, mas igualmente os respetivos contextos, pelo seu valor de testemunho, como relação interpretativa e informativa, integram a definição de património cultural. Ou seja, as manifestações culturais, possuem um contexto e/ou uma vivência natural, social e económica, que se enquadra nos vários regimes jurídicos do património cultural³¹.

Além disso, podemos ainda tipificar os diversos bens culturais em obra de arte ou objeto artístico; objeto histórico; monumento histórico ou cultural; tesouro; bem arqueológico; bem paleontológico; bens ambientais e bens culturais imateriais³². Estes, dentro de um espaço e de um tempo, adquirem um valor intrínseco reflexo de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade³³.

Dentro desta tipificação, iremos focar-nos numa sub-espécie de bem cultural – o subaquático - dado que o meio físico, o aquático, lhe confere uma especificidade. Ou seja, não é o bem enquanto objeto ou coisa material ou imaterial que lhe atribui distinção, mas sim o meio físico que está ou esteve inserido. Acresce por isso, que os bens culturais, nomeadamente os arqueológicos, que hoje estejam em zona “terrestre” mas que no passado estiveram submersos, são considerados bens arqueológicos subaquáticos ou em meio-aquático. Dito de outro modo, bens culturais descobertos em zonas húmidas e lacustres, são igualmente abrangidos por esta noção. Contudo, para efeito desta

³⁰ José Casalta Nabais, Noção e âmbito do Direito do Património Cultural, CEDOUA, 6, 2000, p 14: Património Cultural representa a globalidade, enquanto que bens culturais representa os elementos ou componentes constitutivos.

³¹ Para a normativa atual: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/patrimonio/legislacao-sobre-patrimonio/>

³² José Bonifácio Ramos, Achamento dos Bens Culturais, p. 299-338

³³ N^o 3 do artigo 2^o da Lei 107/2001 de 8 setembro que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural

dissertação trataremos apenas aqueles que se situam nos limites da LBOGEMN³⁴.

Como trabalho arqueológico entendem-se todas as ações realizadas em meio terrestre e subaquático que, através de metodologias próprias da arqueologia, visem a identificação, registo, estudo, proteção e valorização do património arqueológico, efetuadas por meio de prospeções, sondagens, escavações, acompanhamentos arqueológicos, ações de registo de contextos, estruturas arqueológicas e estratigrafia da arquitetura e ações de conservação e valorização em monumentos, conjuntos e sítios³⁵.

Em segundo lugar, dada a multiplicidade de fontes que contêm normas sobre os bens culturais achados no mar, foi necessário limitar o nosso âmbito. Para o efeito, conduzimos esta investigação através da análise dos instrumentos que estariam atrelados e vinculados à ideia de governança destes bens, primeiro como ação global, depois como ação de gestão no EMN.

A primeira parte da presente dissertação é dedicada à contextualização dogmática que está na base do desenvolvimento do quadro jurídico relevante para a proteção dos bens culturais subaquáticos, designadamente a CNUDM e a Convenção UNESCO 2001, bem como os instrumentos de âmbito nacional. Diante deste levantamento prévio, que indica a composição de um regime internacional e nacional, procurou-se estabelecer parâmetros e instrumentos que permitam a caracterização do património cultural subaquático no EMN.

Desta forma, foi possível compreender as hesitações no decurso das negociações preparatórias para a CNUDM. Do mesmo modo, que se compreendeu a necessidade da Convenção UNESCO 2001.

³⁴ Os limites definidos no artigo 2º da Lei 17/2014, de 10 de abril, Lei nº 34/2006 de 28 de julho, cujo interpretação são em conformidade com os princípios previstos na CNUDM.

³⁵ nº 2 do artigo 7º Decreto-lei nº 164/2014 de 4 de novembro (Regulamento para Trabalho Arqueológicos)

Investigamos, ainda que subliminarmente, o regime europeu sobretudo porque nos interessou procurar a existência de respostas aos mecanismos internacionais e que nos permitisse enquadrar o desenvolvimento de normas sobre o ordenamento do património cultural subaquático.

Os atos unilaterais e bilaterais dos Estados foram outras obrigações e compromissos públicos que tivemos oportunidade de analisar, nomeadamente aqueles que se referiam aos espaços marítimos.

Fechamos a segunda parte, com a evolução do Direito interno português que esteve centrado mais em normas alfandegarias e nos direitos do achador, passando ainda por alterações legislativas de concessão de espaços para a exploração comercial dos bens recuperados em meio aquático. Para isso, foi necessário olhar para as normas do Continente, mas também aquelas que foram publicadas pelo Governo regional dos Açores, visto que, a Madeira manteve a mesma moldura legislativa.

Com a base dogmática e o regime aplicado aos bens culturais subaquáticos tratado, foi necessário enquadrar tudo isto no regime jurídico do ordenamento e da gestão do EMN. Desta forma, a terceira parte trata do plano de situação do património cultural subaquático em quatro aspetos. O primeiro, o ordenamento observado a partir das servidões administrativas que nos permitiu elucidar a questão da relação mar-terra, mas também a disponibilidade de títulos de utilização privativa através das autorizações para as atividades dirigidas ao património.

Um segundo aspeto, o papel das autarquias que, em muitos casos, se rege pela existência de servidões administrativas mas também pela capacidade em construir projetos de investigação, disciplinados pela tutela do património, que devemos perspetivar como modelos de gestão de bens que já estão ordenados à partir do inventário e classificação nos termos que é estabelecido pela Lei do património cultural.

O aspeto seguinte, tratou dos principais institutos de governação dos bens culturais aplicados a LBOGEMN, sobretudo nos princípios da preservação *in situ*, da salvaguarda, do salvamento e achados marítimos e da cooperação entre estados. Para isso recorreremos a exemplos, tratados durante a parte letiva deste curso de mestrado: a prospeção *deep offshore* de hidrocarbonetos e, no seguimento do processo *Black Swan*, a intervenção espanhola em águas de jurisdição portuguesa mais concretamente nos despojos do navio da coroa daquele Estado - *Nuestra señora de las Mercedes*.

Por fim, um último capítulo para a articulação de todos os elementos e instrumentos discutidos nos capítulos anteriores que se relacionam com a LBOGEMN e que esclarecem as atividades e usos compatíveis com o património cultural subaquático.

Parte I -Enquadramento do Direito aplicado aos bens culturais subaquáticos.

2. Evolução Histórica e fundamento dos Bens Culturais Subaquáticos.

Embora tenha havido recolha de bens subaquáticos desde a antiguidade clássica, sobretudo dos despojos de navios arrojados para a costa, foi sempre uma tarefa quase impossível reaver os bens submersos a grande profundidade. Efetivamente os *urinatores* romanos³⁶ ou, mais tarde, os *buzos* de resgate de navios naufragados³⁷, conferem a esta atividade de recolha uma antiguidade semelhante à própria história. Não obstante, a carência de meios técnicos era limitativa ou mesmo impeditiva no acesso aos bens submersos³⁸.

Apesar da descoberta do escafandro autónomo (*aqualung*) por Emile Gagnan e Jean-Yve Cousteau, em 1942, ter revolucionado por completo os meios de trabalhos em ambiente subaquático, seria necessário esperar pela introdução de tecnologia robótica para que o acesso a sítios profundos se tornasse uma realidade. Contudo, este avanço tecnológico também teve como consequência uma maior vulnerabilidade dos bens culturais subaquáticos à apropriação e sem o necessário cuidado e registo científico³⁹.

Por isso, as problemáticas dos despojos de naufrágio têm merecido a atenção do Direito Internacional, mas também da ordem jurídica interna dos Estados, sobretudo através da crescente perceção da importância da

³⁶ Vasco Mantas, *Portos Marítimos Romanos*. Academia de Marinha, Lisboa, 2000, p.61

³⁷ Jean-Yves Blot, *Peniche, encontro entre dois continentes. Concerto para Mar e Orquestra San Pedro de Alcantara, 1786*. Peniche, 2008, p 55

³⁸ José Luís Bonifácio Ramos, *Questões Emergentes do Património Cultural Subaquático*. *Almadan II série* (21) 2017, p.57.

³⁹ Amanda M. Evans; Matthew A. Russell; Margaret E. Leshikar-Denton, *Local Resources, Global Heritage: An Introduction to the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*. *Journal of Maritime Archaeology*, 2010, 5, p. 79-83

preservação e do estudo da herança cultural, e da necessidade de distinguir os bens arqueológicos terrestres dos bens arqueológicos subaquáticos⁴⁰.

As primeiras formas de proteção tiveram uma eficácia reduzida e restrita aos bens naufragados e alijados nas praias. Tanto a *lex Rhodia* como a *Lex Cornelia de Sicariis*, atribuíam ao Estado a missão de proteger os despojos de tentativas de usurpação de terceiros⁴¹.

Esta atribuição é, na análise dogmática, mais próxima da *law of finds*, se atentarmos que ao longo de toda a história do modelo de achamento das coisas do mar, tenha existido, regulamentado ou não, uma certa doutrina do *ius naufragii*, não na forma *res nullius* ou *res derelictae*, mas sim na apropriação *ex novo* da titularidade dos bens achados⁴².

A natureza jurídica do achamento subaquático é, por isso, polvilhada de História e do confronto dogmático entre modelos de aquisição fiscalista e de aquisição privatista. Se no primeiro modelo parte do fundamento da autoridade e das razões de soberania, o modelo privatista sugere a apropriação *ex lege* dos despojos de naufrágio⁴³.

Por conseguinte, os bens culturais subaquáticos evoluíram de um domínio multidisciplinar em que combina aspetos do direito público e do direito privado na medida em que é dada relevância a proteção da titularidade dos proprietários, na sua falta, à aquisição pelo Estado costeiro ou, por vezes, pelo Estado-pavilhão, enquanto que é privilegiado

⁴⁰ A título de exemplo, Lei nº 1925 de 1974 da República de Malta.

⁴¹ Flavio Lopes e Miguel Brito Correia, Património arquitetónico e arqueológico. Cartas, recomendações e convenções internacionais. Livros Horizonte, 2004, p 13-15

⁴² Vide Craig Forrest, Historic Wreck Salvage. An Internacional Perspective. Tulane Maritime law Journal, 33, 2009; Roberta Garrabello, La convenzione Unesco Sulla Protezione del Patrimonio Culturale Subacqueo, Milão, 2004; Pierre Bonassies, La convention International de 1989 sur L'assistance. Il Diritto marítimo, 2003, 105, pp. 361-385.

⁴³ José Bonifácio Ramos, O Achamento de Bens Culturais Subaquáticos, Livraria Petrony, 2008, pp.798-799

a tutela do descobridor atribuindo-lhe um prémio ou parte do despojo descoberto.

Contudo, assumindo as dificuldades de proteção absoluta e da titularidade do despojo, o Direito interno dos Estados costeiros procuraram fomentar a proteção de navios quando eles se encontravam submersos nas respetivas águas territoriais, perspetivando a qualificação como património histórico ou arqueológico⁴⁴.

A autonomização da preservação dos bens culturais subaquáticos viria a ganhar forma ao longo do século XX, inicialmente com carácter de recomendações internacionais aos Estados que integrassem no ordenamento jurídico interno prescrições relativas a salvaguarda destes bens.

É particularmente interessante a Recomendação nº848/1978 de 4 de outubro da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa⁴⁵ com a proposta na elaboração de uma Convenção Europeia para o Património Cultural Subaquático que teria como objetivo negociar entre os Estados-Membros a declaração de zonas nacionais de proteção até ao limite das 200 milhas e, numa cooperação com a UNESCO e o International Council of Museums (ICOM), incentivo aos acordos bilaterais entre Estados costeiros. A necessidade de espacializar, cooperar e estabelecer acordos permitiria a criação de um grupo europeu para elaborar, além do texto da convenção, proposta de normas legais e regulamentos administrativos, metodologias e boas práticas para o património cultural subaquático europeu⁴⁶.

⁴⁴ Anastasia Sрати, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995,

⁴⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 'The Underwater Cultural Heritage: Report of the Committee on Culture and Education (Relator John Roper), Doc.4200-E, Estrasburgo, 1978.

⁴⁶ Alínea b) da Recomendação do Conselho da Europa nº 848/1978 de 4 Outubro

Apesar desta proposta de Convenção Europeia para o Património Cultural Subaquático⁴⁷ não ter recebido o acolhimento que se esperava perante o interesse crescente da opinião pública e de alguns Estados-Membros por estes bens, os considerandos e o relatório que acompanhava esta recomendação, seriam subliminarmente integrados na Convenção Europeia para a proteção do Património Arqueológico (revista) aprovado em La Valetta na ilha de Malta a 16 de janeiro de 1992⁴⁸.

Contudo, se a Convenção Europeia de 1992⁴⁹, também tipifica o meio submerso como localização privilegiada para se identificar elementos do património arqueológico que necessitam de registo, estabelecimento de medidas de proteção, prevenção, conservação integradas, divulgação e cooperação, deixa em aberto outros aspetos que viriam a ser regulamentados pela Convenções do Direito do Mar e da UNESCO 2001⁵⁰. Efetivamente, a Convenção Europeia de 1992, apesar de a consagrar não desenvolve a proposta da Recomendação 848/1978 referente a extensão da jurisdição nacional de cada Estado costeiro como garantia da proteção do património cultural subaquático até ao limite das 200 milhas. Esta proposta salvaguardava a necessidade de um acordo internacional que pudesse prever as condições de reciprocidade, a inventariação e conservação adequada dos bens

⁴⁷ CM/del/concl (85) 387- Ad hoc committee of experts on the underwater cultural heritage (CAHAQ) - Final activity Report . Conclusions of the 387th Meeting of the ministers' deputies. Estrasburgo, 20 a 28 de junho de 1985

⁴⁸ Nomeadamente, o nº 3 do artigo 1, a definição do património arqueológico “integra estruturas, construções, conjuntos arquitetónicos, sítios valorizados, bens moveis e monumentos de outra natureza, bem como o respetivo contexto, quer estejam localizados no solo ou em meio submerso.

⁴⁹ Devemos ainda destacar a Convenção Europeia sobre infrações relativas a bens culturais. Delfos 23 de junho de 1985, e algumas iniciativas parlamentares como Proposta de resolução do Parlamento Europeu sobre a proteção do património cultural subaquático europeu - B8-1065/2015

⁵⁰ Em sede da UNESCO podemos ainda referir a Convenção da Unesco relativa às medidas a adoptar para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência ilícita da propriedade de bens culturais, 14 de novembro de 1970 e a Recomendação UNESCO de 1956 sobre os princípios internacionais aplicáveis as escavações arqueológicas

culturais de outro Estado-Membro descoberto em águas com jurisdição nacional. Ainda, outra questão em aberto no limite cronológico sugerido dos 100 anos, que seria revisitado pela Convenção 2001, como um dos elementos que compõe a definição do património cultural subaquático. Por fim, aquilo que o Direito Interno Português consagra a atribuição de uma recompensa ao achador de bens culturais subaquáticos⁵¹.

3- O regime jurídico aplicado aos bens culturais subaquáticos

Aos bens culturais subaquáticos devem-se reconhecer um conjunto de características no seio do Direito, essenciais para se compreender os seus elementos distintivos.

Em primeiro lugar, os bens culturais subaquáticos estão sujeitos a um conjunto de normas de Direito Público, designadamente o Direito Constitucional, o Direito administrativo, o Direito da União Europeia e o Direito Internacional Público⁵².

O ordenamento dos bens culturais, está ancorado na própria Constituição⁵³, relaciona-se com outros sectores do Direito administrativo mas que nos limitaremos a recortar aqueles que são pertinentes para esta dissertação como o Direito do Ambiente e o regime jurídico aplicável ao ordenamento do território.

A relação com o Direito do Ambiente e o ordenamento do território decorre do facto dos bens culturais integrarem o conceito mais amplo da proteção do meio ambiente. Integração e adaptação dos conceitos básicos como os princípios de precaução, da ação preventiva e do

⁵¹ Artigo 12º e seguintes do Decreto-Lei nº 164/97 de 27 de junho; artigo 27º e seguintes do Decreto Legislativo Regional nº 27/2004/A, na redação atual, que estabelece o Regime Jurídico da Gestão do património arqueológico da Região Autónoma dos Açores.

⁵² José Casalta Nabais, *Noção e âmbito do Direito do Património Cultural CEDOUA-Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 2000, nº 6, p. 22

⁵³ Alínea e) do artigo 9º, alínea a) do nº 3 do artigo 52º, artigo 78º, alínea g) do nº 1º do artigo 165º, alínea b) do artigo 228º da Constituição da República Portuguesa.

poluidor-pagador. Como consequência os bens culturais também constituíam um segmento especializado do Direito do Ambiente e do ordenamento do território. Esta especialização, como iremos ver, tem uma forte afinidade com os bens naturais, como as áreas ou as paisagens protegidas. Especificamente, basta atentarmos a determinadas categorias de bens, como sítios arqueológicos e os sítios inventários, classificados ou em vias de classificação, que são justamente obras conjugadas do homem e da natureza a que se refere o nº 1 da Convenção UNESCO 1972, da alínea f) do artigo 10º da Lei de Bases do Ambiente, artigos 2º e 3º da Lei de bases gerais da Política pública de Solos, de ordenamento do território e de Urbanismo⁵⁴.

Na relação com o Direito da União Europeia, quer em sede do direito originário⁵⁵, quer em sede do direito derivado⁵⁶, existe matéria normativa relevante para a proteção dos bens culturais subaquáticos⁵⁷.

Outro aspeto a ter em conta, é a tentativa de integrar um direito de património cultural europeu⁵⁸, cujo impulso legislativo é dado pelas convenções internacionais no direito secundário acaba por aplicada,

⁵⁴ De referir que a relação de proximidade com o direito do ordenamento do território, que disciplina os diversos planos de ordenamento do território, nomeadamente os instrumentos de planeamento de carácter nacional, constituídos pelo programa nacional da política do ordenamento do território (PNPOT), os planos sectoriais de ordenamento do território e os planos especiais de ordenamento do território; os planos regionais de ordenamento do território (PROTs); os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIMOTs); e os planos municipais de ordenamento do território (PMOTs), constituídos pelos planos directores municipais (PDMs).

⁵⁵ Nº 3 do artigo 3º; Nº 3 do artigo 6º do Tratado da União Europeia; artigo 167º Tratado Funcionamento da União europeia.

⁵⁶ DIRETIVA 2014/60/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de maio de 2014 relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 (Reformulação); REGULAMENTO (UE) 2019/880 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de abril de 2019 relativo à introdução e à importação de bens culturais

⁵⁷ Abel Laureano, Cultura e Património Cultural da União Europeia: realidades ou ficções do Direito? Revista Relações Internacionais do Mundo Atual, vol 6, nº 2, 2013

⁵⁸ COM(2014) 477 final COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Rumo a uma abordagem integrada do património cultural europeu

ainda que indiretamente, através dos regulamentos, diretivas⁵⁹ e protocolos de cooperação entre Estados-Membros⁶⁰.

Aqui chegados, será evidente que outra característica é a origem policêntrica das fontes normativas e dos sujeitos jurídicos. A começar pelas entidades subjetivas onde emanam as normas e os princípios jurídicos como sejam o Estado, as Autarquias e as Regiões Autónomas. Mas, igualmente as fontes internacionais construídas pelos sujeitos em especial como as estruturas interestaduais designadamente a ONU e as coletividades não estaduais como é caso da Santa Sé ou da UNIDROIT⁶¹.

Em terceiro lugar, a complexidade do conceito apresenta um nível fragmentário nas matérias que são abrangidas pela sua regulação e que pode ser visto sob a perspetiva horizontal e vertical⁶².

A perspetiva horizontal prende-se a com diversidade dos bens culturais, que podem ou não assumir um suporte material, com a natureza desse suporte, com o titular e o tipo de tutela destes, e com carácter geral ou especial das suas normas.

Por seu lado, a perspetiva vertical é revelada pela composição de normas de nível constitucional, internacional, europeu, legislativo e regulamentar. Daí que, em torno dos bens culturais subaquáticos seja possível falar de vários direitos que, para esta dissertação, nos continuaremos a ocupar sobretudo dos critérios de Direito Internacional do Mar e de Direito da União Europeia, bem como a sua inserção no Direito português, aplicados aos bens culturais subaquáticos⁶³.

⁵⁹ Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

⁶⁰ Vide como exemplo, a aplicado ao Património Cultural subaquático no PROTOCOLO sobre a Gestão Integrada da Zona Costeira do Mediterrâneo, artigo 13º, Jornal Oficial da União Europeia L/ 34/19 de 2009.

⁶¹ José Casalta Nabais, Introdução ao Direito do Património Cultural, Almedina, 2010, pp 138-140

⁶² Jorge Bacelar Gouveia, Manual de Direito Internacional Público, Almedina, 2017, p 45; José Casalta Nabais, ob cit, pp 53-54

⁶³ José Luís Bonifácio Ramos, O Achamento de Bens Culturais Subaquáticos, Petrony, 2008, pp 43- 46

A característica policêntrica dos bens culturais e do seu carácter fragmentário quando aplicado ao meio subaquático suscitou-nos duas preocupações. A primeira de tipo material, que se apoiou numa linha regulativa focada, também ela, num grau de realidade reduzida ao ordenamento do espaço marítimo cujo domínio é uma manifestação direta e indireta do Direito internacional do mar⁶⁴.

A segunda preocupação foi de tipo funcional pelo carácter transversal a vários direitos, mas também a outras disciplinas auxiliares, nomeadamente à arqueologia. Ou seja, em matéria de tipificação das fontes normativas que se afiguram pertinentes para o estudo dos bens culturais subaquáticos em substância de ordenamento no espaço marítimo, não nos é oferecido nenhuma estrutura centralizada que determine a relevância e a hierarquia das respetivas fontes normativas no direito aplicável⁶⁵.

Por isso, o percurso que vamos seguir nos capítulos seguintes, na distinção do direito aplicado aos bens culturais subaquáticos contemplará a análise dos tratados internacionais, os atos internacionais bilaterais e multilaterais e a *soft law* como fontes internacionais de direito; e a lei como a fonte tradicional de direito. Ainda, em matéria de direito internacional, a *soft law*, que abrange todos os documentos internacionais que, não sendo por si só vinculativos, funcionam como uma diretiva implícita, que concilia uma determinada normativa com a espontaneidade da comunidade internacional⁶⁶.

⁶⁴ Jorge Bacelar Gouveia, Manual de Direito Internacional Público, Almedina, 2017, p. 45

⁶⁵ José Luís Bonifácio Ramos, O Achamento de Bens Culturais Subaquáticos, Petrony, 2008, pp

⁶⁶ Nomeadamente naquela que é seguida pela Convenção UNESCO 2001, através das regras anexas a convenção e as guidelines explicativas que foram publicadas no momento da entrada em vigor.

4 Os bens culturais subaquáticos no domínio dos tratados internacionais

Além dos modos de produção e dos respetivos destinatários de direito, a dimensão relevante para esta dissertação é a sua aplicação espacial, ou seja, o domínio marítimo em que a atividade e uso destes bens se manifesta. Recorrendo aos critérios do Direito internacional do Mar, enquanto intensidade da aplicação espacial e na sua articulação com o direito interno, justifica-se a distinção entre duas categorias de domínio⁶⁷.

A primeira, o domínio indireto, representado grosso modo pelo conceito de soberania territorial, numa competência do Estado que se adequa a permanência do espaço, plenitude e exclusividade em que o mar territorial e plataforma continental são disso exercício⁶⁸.

No entanto, os Estados costeiros não têm soberania plena ou absoluta sobre o espaço marítimo. São alguns os limites aplicados, por exemplo, a passagem inofensiva, a liberdade de navegação, a colocação de cabos e ductos submarinos, ou a investigação científica, podem ter lugar e sobre as quais os Estados costeiros não se podem opor⁶⁹.

O regime do mar territorial aplicado aos bens culturais subaquáticos será, porventura, aquele que menos dúvidas levantará apesar, como iremos ver nos capítulos 10 e 11, possuir materiais regulativos que ao se aplicarem possam evidenciar dificuldades de aplicação.

Diferente é o regime do aproveitamento da plataforma continental que, apesar de integrar na sua soberania o solo e o subsolo adjacente aos diversos espaços marítimos, o exercício deste direito é aplicado para

⁶⁷ Jorge Bacelar Gouveia, Manual de Direito Internacional Público, Almedina, 2017, pp 580- 584.

⁶⁸ O regime soberania aplicado ao mar territorial conhece, no entanto, alguns limites nomeadamente o direito de passagem inofensiva.

⁶⁹ Vasco Becker-Weinberg, Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo nacional, Quid Juris, 2016

efeitos de exploração e de aproveitamento dos seus recursos naturais. Quer isto dizer, que os bens culturais subaquáticos, nomeadamente os arqueológicos que tipicamente se encontram no solo e subsolo não se enquadram no regime da plataforma continental.

A segunda, o domínio direto – a zona contígua e a zona económica exclusiva -significa que o Direito Internacional se aplica em si mesmo, sem que o Estado costeiro possa interpor a soberania territorial. Ou seja, Portugal não exerce poderes plenos e exclusivos na totalidade da realidade marítima sobre a sua jurisdição.

O regime da zona contígua é aplicado no espaço marítimo imediatamente adjacente ao mar territorial com uma função essencialmente defensiva da soberania do Estado costeiro. Os poderes exercidos entre as 12 e as 24 milhas são fundamentalmente no âmbito da fiscalização do cumprimento da legislação em matérias aduaneiras, fiscais, de imigração e sanitários no seu território ou no seu mar territorial.

A natureza jurídica do aproveitamento da ZEE obedece a traços mistos no sentido em que se aproxima da soberania no que respeita ao direito preferencial em matérias de recursos naturais e energéticos, e em que se aplica o regime internacional quanto à navegação internacional, à colocação de cabos e oleodutos⁷⁰, investigação científica e proteção marinha.

Como tivemos oportunidade de referir na introdução desta dissertação os princípios adotados no âmbito do Direito Internacional do Mar não contem nenhuma disposição específica sobre a proteção de objetos arqueológicos e históricos descobertos na ZEE e na plataforma continental.

⁷⁰ É, particularmente, interessante o artigo do Armando Marques Guedes relativo aos cabos e a segurança marítima, Em Rede. Os Cabos de Fibras Ópticas Submarinas e a Centralidade Portuguesa Crescente num Autêntico Mar Deconectividades, Revista de Marinha, nº 1000, 2017, pp. 20-25

Aliás, é o regime da Área que estabelece o princípio e o propósito da proteção do património cultural subaquático em benefício da humanidade. Princípio que é reforçado pelo nº 1 do artigo 303º ao prescrever que as agressões cometidas aos achados de natureza arqueológica e história na zona contigua também se aplica a lei e os regulamentos estabelecidos no mar territorial. Não obstante, o regime fixado em nada afetará os direitos preferenciais dos estados de origem⁷¹, aos direitos de proprietários identificáveis, a Lei de Salvação ou outras regras do Almirantado⁷².

A despeito disso, a UNESCO, consciente da necessidade de codificar e desenvolver progressivamente regras relativas à proteção e preservação do património cultural numa relação de cumulação com outras normas de direito internacional, nomeadamente com a CNUDM, conclui, em 2001, a Convenção para a Proteção do Património Cultural Subaquático.

Efetivamente, a relação que é estabelecido entre as duas normas, que se aplicam em simultâneo, são dotados de efeitos que são complementares entre si. Ou seja, a Convenção 2001 que em nada altera a CNUDM, aplica-se inequivocamente a todo o património cultural subaquático, independentemente da sua localização em águas interiores, águas arquipelágicas, mar territorial (artigo 7.º); zona contígua (artigo 8.º); ZEE, plataforma continental (artigos 9.º e 10.º) ou na Área (artigos 11.º e 12.º)⁷³.

⁷¹ Mariano J. Aznar The notions of 'preferential right' and 'interest' of states in the protection of the underwater cultural heritage. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (38) 2019

⁷² O artigo 149º não afasta o carácter comercial que o Regime da salvação marítima consagra nas operações de socorro e recuperação dos naufrágios. Além disso, o regime das alfandegas ainda definia como lei especial a recolha de ferros, ancoras, fiteixas, bem como todo o material que seja considerado pela autoridade marítima de natureza militar.

⁷³ Mariano J. Aznar e Ole Varmer (2013) The Titanic as Underwater Cultural Heritage: Challenges to its Legal International Protection, *Ocean Development & International Law*, 44:1, 96-112.

Ao verificar a situação de aplicabilidade de duas normas ao mesmo domínio marítimo, daqui podia resultar uma relação de conflito ou de contradição. Contudo, a normativa produzida não é incompatível no instituto que é regulado nem altera os direitos soberanos ou de jurisdição do Estado. Aliás, a Convenção UNESCO 2001 é, de acordo com o artigo 3º, interpretada e aplicada no contexto e em conformidade com o direito internacional, incluindo a CNUDM.

Parte II – O regime jurídico aplicável aos bens culturais subaquáticos

5. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

5.1 Subcomité

A inclusão na CNUDM de disposições suscetíveis de se aplicarem ao património cultural subaquático, tiveram como primeira referência a declaração de Avir Pardo, em novembro 1967, feita na vigésima segunda Assembleia Geral das Nações Unidas. Efetivamente, a alínea 19⁷⁴ e 20⁷⁵ desta declaração sobre *a reservation exclusively for peaceful purposes of the seabed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the uses of their resources in the interests of mankind*, oferece-nos como referência os «tesouros arqueológicos» existentes na plataforma

⁷⁴ Sunken treasures are among the more romantic things sought for in the shallow waters of continental shelves. Their economic value is sometimes considerable: within the last few months the treasures, worth an estimated \$3 million, carried by Admiral Shovell's fleet, was discovered near the Sicily Islands, and the huff of a Netherlands ships transporting some half million dollars' worth of bullion was also discovered.

⁷⁵ It may also be convenient to refer briefly at this stage to the archaeological treasures lying on continental shelves and on the ocean floor. I have seen an apparently authoritative statement to the effect that there would appear to be more objects of archaeological interest lying on the bottom of the Mediterranean than exist in the museums of Greece, Italy, France and Spain combined. There must be some basis for the statement since the French Government has constructed a submersible, the Archéonaut, specially designed for underseas archaeological exploration. In addition, the Archéonaut will have the important scientific mission of systematically studying for the first time in historic the submerged quaternary beaches and their prehistoric inhabitants.

continental e no fundo do oceano. Refere-se, ainda, a existência de objetos arqueológicos no Mediterrâneo em maior número que aqueles que permanecem nos museus combinados da Grécia, Espanha, Itália e a França. Ainda do crescente interesse dos Estados para com este património, a tal ponto que a França terá lançado o navio de exploração científica *L'archeonaute* precisamente dedicado a Arqueologia Subaquática.

O contexto da declaração de Pardo surge no momento do despertar da arqueologia subaquática enquanto disciplina autónoma da arqueologia e do claro afastamento do salvamento marítimo. Contudo, não deixa de existir o receio, da consequência a médio e a longo prazo, da exploração dos fundos marinhos por parte dos estados tecnologicamente mais avançados e geograficamente mais favorecidos. Efetivamente, as primeiras grandes intervenções dão-se no Mediterrâneo, nos despojos dos navios romanos do *Grand Congloué*⁷⁶, descobertos ao largo de Marselha, e em Yassi Aida⁷⁷, ao largo de Bodrum na Turquia. E não é despiciendo, pois esta última expedição completou seis mil mergulhos, com recurso ao *aqualung*, em vestígios afundados que variavam entre os 30 e 45 metros de profundidade. Além disso, os levantamentos fotogramétricos com recurso a submergíveis, eram uma realidade bem presente. Já aludimos ao Navio de investigação *L'Archeonaute*⁷⁸, lançado três meses antes da declaração de Pardo. Não obstante, em 28 de maio de 1964, seria lançado o primeiro submarino

⁷⁶ Fernand Benoît, L'épave du Grand Congloué à Marseille. Gallia, supl 14, Paris, 1961

⁷⁷ George F. Bass, Underwater Excavations Yassi Ada: A Byzantine Shipwreck, Archäologischer, Londres, 1962.

⁷⁸ Notícia do lançamento no Periódico Le Monde, 23 de agosto de 1967: "Le navire " Archéonaute " va être consacré à la recherche archéologique sous-marine. La France va bientôt disposer d'un navire spécialement équipé en vue de la recherche archéologique sous-marine : l'Archéonaute, tel est son nom, sera lancé le 25 août aux chantiers d'Arcachon. Le 27 août, il partira pour Toulon, où il recevra des équipements divers, et dès l'automne l'Archéonaute sera en service.C'est M. André Malraux, ministre d'État chargé des affaires culturelles, qui a pris l'initiative de faire construire ce bâtiment."

não militar para fins arqueológicos, - o *Asherah*⁷⁹ - utilizado pelo Museu da Universidade da Pensilvânia para os levantamentos nos despojos de navios romanos escavados cientificamente no mediterrâneo.

Neste sentido, as intervenções arqueológicas subaquáticas enquadraram-se cedo como *leitmotiv* para os países desenvolvidos testaram a sua capacidade tecnológica. Em 1964, a investigação científica conseguia atingir a isóbata dos 200 metros pelo que a exploração do *deep sea* era uma realidade cada vez maior para os países desenvolvidos⁸⁰. Pelo que se tornava uma preocupação crescentes às incertezas e as insuficiências do Direito internacional em vigor na medida em que se tornava mais evidente a necessidade uma convenção sobre princípios básicos para salvaguarda dos recursos do leito do mar e do subsolo, entre eles o da condução científica no alto mar⁸¹.

Na sua declaração, Pardo propôs à Assembleia Geral das Nações Unidas a adoção de uma resolução como princípio de que o leito do mar e respetivo subsolo e os seus recursos são património comum da humanidade, e devem ser explorados e utilizados em benefício da humanidade como um todo, com particular atenção às necessidades dos países pobres⁸².

Esta resolução promovia ainda a criação de um órgão, não muito numeroso, mas representativo, com a tarefa de estudar a criação de um regime internacional económico e de segurança, redigir um projeto de

⁷⁹ O nome *Asherah* é uma referência a deusa fenícia do mar. Com dois tripulantes, foi concebido para emergir a profundidade máxima de 180 metros. Foi comercializado pela Electric Boat Company. Vide George Bass (1967) *A Arqueologia Subaquática*. Historia Mundi, Editorial Verbo, pp 127-129

⁸⁰ George F. Bass, *Arqueologia Subaquática*., Editorial Verbo, 1969, p. 127

⁸¹ Paulo Neves Coelho, *O artigo 76º da convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A problemática da Aplicação Técnica de Conceitos Jurídicos pela Comissão de Limites da Plataforma continental*. Chiado Books, 2019, pp. 77- 78

⁸² A/6695; A/C.1/952 - First Committee, 1515th Meeting, Twenty- Second Session UN , 1 Novembro de 1967. Examination of the question of the sea-bed an the Ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of presente national jurisdiction, and the use of their resources in the interest of mankind.

tratado que salvaguarde a natureza internacional do leito do mar e respetivo subsolo. Este tratado também definiria os limites exteriores da plataforma continental sujeita às jurisdições nacionais, os princípios reguladores do uso do mar e respetivo subsolo. Como princípios, que o leito do mar e respetivo subsolo, situados para lá dos limites de jurisdição nacional tal como definidos no tratado, não podem ser sujeitos a qualquer tipo de apropriação nacional; e devem ser utilizados exclusivamente para fins pacíficos. A investigação científica respeitante ao leito do mar e respetivo subsolo, em matérias que não estejam relacionadas com defesa, deve ser livre e os resultados disponibilizados a todos. Por fim que, a exploração e aproveitamento do mar e respetivo subsolo para lá das jurisdições nacionais devem ser conduzidas em conformidade com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e de modo a não causar obstruções desnecessárias no alto mar nem prejuízo ao meio ambiente.

Todos estes princípios seriam observados por uma agência internacional que iria promover a gestão e governo adequado do fundo do mar e do respetivo subsolo.

Através da resolução 2340 (XXII) de 1967, a Assembleia Geral das Nações Unidas viria a criar um novo órgão, o Comité *Ad Hoc* para o Estudo do Uso Pacífico do Leito do Mar e Respetivo Subsolo para lá dos Limites da Jurisdição Nacional com a tarefa de prosseguir e aprofundar o estudo das questões e recomendações relativas à cooperação internacional relativas à exploração, conservação e uso do leito do mar e respetivo subsolo. Ao contrário da Conferência de 1958, seria este Comité, que passaria a permanente, a preparar a Terceira conferência sobre o Direito do Mar.

Com a aprovação por aclamação dos princípios que iriam conduzir à internacionalização dos oceanos, a Resolução 2750 (XXV), veio a convocar para 1973 a realização de uma conferência sobre o Direito do

Mar com o objetivo da definição de um regime equitativo para Área, incluindo os recursos do leito e subsolo marinho para lá dos limites das jurisdições nacionais, e um conjunto de assuntos onde se inclui os regimes do alto mar, da plataforma continental, do mar territorial e zona contígua, pescas e conservação dos recursos vivos no alto mar, preservação do meio marinho e investigação científica.

5.2. O trabalho do Comité dos Fundos

De modo a cumprir com o mandato aprovado pela Resolução 2750 (XXV), o comité dos fundos, composto por 86 membros, deu início em 1971 aos trabalhos preparatórios da Terceira Convenção⁸³. Para o efeito, foram criados três subcomités gerais. O Subcomité I⁸⁴ tratou das questões relativas ao fundo do mar e respetivos recursos enquanto que o Subcomité II⁸⁵ tratou dos assuntos tradicionais do Direito do Mar. Por último, o Subcomité III⁸⁶ ficou com o encargo da preparação e projetos de

⁸³ O Comité reuniu-se seis vezes entre 1971 e 1973.

⁸⁴ O subcomité I tinha como mandato “*preparar proyectos de artículos de tratado sobre el régimen internacional, incluyendo un mecanismo internacional, para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, habida cuenta de la participación equitativa de todos los estados en los beneficios que se obtengan y teniendo presentes los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo, ya sean ribereños o carezcan de litoral, conforme a la Declaración de Principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, las consecuencias económicas de la explotación de los recursos de la zona (resolución 2750 A (XXV), a sí como las necesidades y problemas particulares de los países sin litoral (resolución 2750 B XXV).*”

⁸⁵ O Subcomité II tinha como mandato: “*Preparar una amplia lista de temas y cuestiones relacionados con el derecho del mar, incluidos los relacionados con el régimen de la alta mar, la plataforma continental, el mar territorial (incluidas la cuestión de la anchura y la cuestión de los estrechos internacionales) y la zona contigua, la pesca y la conservación de los recursos vivos de la alta mar (incluida la cuestión de los derechos preferenciales de los Estados ribereños) y preparar proyectos de artículos de tratado al respecto. Queda entendido que la Subcomisión podrá decidir redactar estos artículos antes de completar la amplia lista de temas y cuestiones relacionados con el derecho del mar.*”

⁸⁶ O Subcomité III tinha como mandato: “*Considerar la preservación del medio marino (incluyendo, entre otras cosas, la prevención de la contaminación) y la investigación científica, y preparar proyectos de artículos de tratado al respecto. La Subcomisión dispuso su programa de trabajo con arreglo a los cinco epígrafes principales*

artigos sobre a preservação do meio ambiente marinho e pesquisa científica.

Como metodologia de trabalho, os mandatos atribuídos a cada um dos três subcomités foram divididos em temas e em subtemas. Aos «tesouros arqueológicos e históricos dos fundos marinhos e oceânicos para lá dos limites das jurisdições nacionais» foi atribuído o tema 23. Inicialmente seria um dos temas tratado pelo Subcomité II mas passaria a constar na agenda do Subcomité I⁸⁷.

Ao subcomité I foram atribuídos os temas exclusivos do regime internacional para os fundos marinhos para lá da jurisdição nacional (tema 1)⁸⁸, utilização para fins pacíficos do espaço marítimo (tema 22) e os tesouros arqueológicos e históricos dos fundos marinhos para lá dos limites da Jurisdição nacional (tema 23). Partilhava os temas do desenvolvimento e partilha tecnológica (tema 14 com a Subcomité III), Acordos regionais (tema 15 com os restantes Subcomités), Arquipélagos (tema 16 com o Subcomité II), Mares fechado e semifechados (tema 17 com o subcomité II), Ilhas artificiais e instalações (tema 18 com o Subcomité II), Regime das Ilhas (tema 19 com o subcomité II), obrigações e responsabilidades em relação aos danos causados pelo uso marinho (tema 20 com os restantes Subcomités). Foi ainda atribuído os subtemas dos recursos naturais e regime da plataforma continental⁸⁹, da zona económica exclusiva⁹⁰, os direitos preferenciais ou outra

siguientes: A)Preservación del medio marino (incluidos los fondos marinos);b) Eliminación y prevención de la contaminación del medio marino (incluidos los fondos :marinos); c)Investigación científica sobre el medio marino (incluidos los fondos marinos);d) Desarrollo y transmisión de tecnología; E) Otros asuntos”.

⁸⁷ Asamblea General, Informe de la Comisión sobre la Utilización con fines Pacíficos de Los Fondos Marinos y Oceanicos Fuera de los Limites de la Jurisdicción Nacional. Documentos Oficiales: Vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento nº 21 (A/9021) Volumen II, 1973, p.33

⁸⁸ Nomeadamente os subtemas 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4. Os subtemas 1.5 e 1.6 passaria para a Subcomissão II

⁸⁹ Os Subtemas 5.4 e 5.5 do regime da Plataforma continental que foi atribuído a Subcomité II.

⁹⁰ O subtema 6.7 os fundos marinhos dentro da jurisdição nacional que foi atribuído ao Subcomité II.

jurisdição não exclusiva do Estado costeiro sobre os recursos para lá do mar territorial⁹¹; os Estados sem litoral e os Estados com plataformas fechadas ou semifechadas.⁹²

Dada a dimensão e complexidade dos temas para um mandato aproximadamente de dois anos (1971-1973) em que foi necessário apresentar propostas, projetos normativos, relatórios de progresso e relatórios preparatórios para o início da III conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar, cada subcomité criou ainda grupos de trabalho. O tema 23 (os tesouros arqueológicos e históricos) foi discutido no seio do Grupo de Trabalho sobre o Regime e Normas Internacionais.

Será precisamente em sede deste Grupo constituído no Subcomité I que a delegação grega, a 2 de agosto de 1972⁹³, apresentou a proposta sobre as diretrizes gerais para a proteção dos «tesouros arqueológicos e históricos dos fundos marinhos para lá dos limites da jurisdição nacional. A proposta do governo grego considerava que para efeitos de proteção dos tesouros arqueológicos e históricos esta devia ser assegurada por um organismo internacional. Para o efeito, cabia à convenção Internacional sobre os Fundos Marinhos os poderes de regulação internacional sobre a exploração, recuperação e utilização das

⁹¹ O subtema 7.2 recursos do fundo marinho que foi atribuído ao Subcomité II

⁹² Os subtemas 9.2.3 Livre acesso a zona internacional dos fundos marinhos para lá da jurisdição nacional, 9.2.4 Participação do regime internacional e repartição equitativa dos benefícios da Área, 9.3 interesses e necessidades particulares dos países em desenvolvimento sem litoral no regime internacional, 10.1 regime internacional. Todos os temas foram atribuídos ao subcomité II.

⁹³ Vide A/AC.138/SC.I/L.8 de 27 de agosto de 1971: Na proposta de trabalho provisório apresentado pelas delegações da Austrália e da Jamaica para 1972, no seguimento das sessões de 16 e de 18 de agosto de 1971, a alínea b) As regras e práticas e relativas das atividades de exploração e prospeção dos recursos da zona enquadram o documento da delegação Grega. As restantes alíneas: a) os órgãos internacionais, a composição, os procedimentos e a solução de controvérsia; c) a participação equitativa dos benefícios existentes na zona, tendo presente os interesses e necessidades especiais dos países em desenvolvimento, tanto os ribeirinhos como os países sem litoral; d) as considerações económicas relativas a exploração dos recursos da zona e das suas repercussões; e) as necessidades e os problemas particulares dos países sem litoral; f) as relações entre o mecanismo internacional e o sistema das Nações Unidas.

descobertas arqueológicas dos fundos marinhos para lá da jurisdição nacional.

A proteção dos tesouros arqueológicos e históricos era possível através da cooperação regional para efeitos da investigação científica com finalidade arqueológica. A adoção de medidas que evitassem que a exploração e a prospeção dos recursos naturais causassem danos aos tesouros arqueológicos e históricos. Ainda, na adoção de medidas contra o tráfico ilícito dos «tesouros arqueológicos e históricos».

Seguindo a declaração dos princípios que regula o leito do mar e do respetivo subsolo para lá do limite da jurisdição Nacional, aprovado pela resolução 2749 (XXV) de 17 de dezembro de 1970, a delegação Grega propõe como princípios gerais que a Convenção Internacional deve garantir a proteção «dos tesouros arqueológicos e históricos» do leito do mar e respetivo subsolo para lá da jurisdição nacional como património comum da humanidade⁹⁴.

A proteção dos “tesouros arqueológicos e históricos” atribuída ao Organismo Internacional dos Fundos Marinhos fosse circunscrita aos limites para lá da plataforma continental. A esta entidade regulatória era ainda permitido, caso não viesse a realizar atividades *per si* de exploração dos recursos do fundo marinho, criar um sistema de contratação de empresas mistas que estivessem obrigadas a declarar a descoberta de qualquer objeto com valor arqueológico ou histórico.

Esta proposta vai mais longe quando se refere a prospeção e utilização dos tesouros arqueológicos e históricos dos fundos marinhos em zonas fechadas ou semi-fechadas com a supervisão dos órgãos regionais apropriados como garantia dos direitos dos estados ribeirinhos. No entanto, as atividades arqueológicas teriam de ter o

⁹⁴ A/AC.138/SC.I/L.16 Archaeological and historical treasures of the sea-bed and the ocean floor beyond the limits of national jurisdiction: submitted by the delegation of Greece (dated 2 August 1972).

acompanhamento do Organismo Internacional, assessorado por uma comissão regional de peritos.

Ainda, no campo da proteção do objeto histórico, excluindo o arqueológico, aquando da sua descoberta as operações devem ser suspensas temporariamente para o órgão internacional ou regional competente possa avaliar e/ou decretar medidas adequadas para a recolha sem danos.

Os objetos com valor arqueológico ou histórico descobertos não podem ser comercializados e devem ser entregues de imediato ao Organismo Internacional dos fundos marinhos ou ao órgão regional.

No campo da cooperação é incentivado a troca de informação com o Estado ou Estados em que objeto descoberto tenha a sua origem cultural. É dado particular ênfase ao direito de preferência que deve ser assegurado pelo Organismo internacional.

Na 65ª sessão do Subcomité I, que se realizou a 23 de março de 1973, a proposta da delegação grega seria discutida, tendo intervindo as delegações do Chipre, Itália, Espanha e Turquia. Esta última delegação terá colocado no hemisfério do debate, o direito de preferência e da venda dos «Tesouros arqueológicos e Históricos» entre os Estados de origem destes e a Autoridade Internacional. Na ausência deste direito, era ainda colocado como alternativa a venda destes «Tesouros» a terceiros⁹⁵.

É, sem precisar quem, presumido pelo “orador” que este modelo de venda proposto pela Turquia será, como veremos materializado numa proposta de artigo, mais próximo de transação comercial, e isso é contrário a noção Património Comum da Humanidade. Por conseguinte, seria de considerar pelo subcomité I a consulta à UNESCO visto que aquele organismo teria uma experiência acumulada sobre a proteção dos bens culturais subaquáticos.

⁹⁵ A/AC.138/SC.I/SR.65 Acta Resumida DE LA 65a. Sesión, p 44 - 47

A 28 de março de 1973, o Subcomité I voltaria a receber da delegação Turca uma proposta de artigo relativo ao tema 23: Tesouros arqueológicos e históricos do fundo do mar para lá dos limites da jurisdição nacional⁹⁶.

O articulado proposto reafirmava os «tesouros arqueológicos e históricos» que viessem ser descobertos na Área são património comum da humanidade e gozam da proteção da Autoridade Internacional a quem cabe o dever de informar os Estados Membros.

Os «tesouros» que seja conhecida a proveniência cultural, permite ao Estado de origem em exercer o direito de preferência mediante pagamento a Autoridade Internacional. Se o Estado de origem não quiser usar desse direito, a Autoridade tem a plenitude de vender o «tesouro» a terceiros ou conservar num museu pertencente à Autoridade Internacional ou as Nações Unidas.

Por fim, é exortado pela delegação Turca a necessidade de normas que regulamentam a descoberta, a identificação, proteção e aquisição destes bens. Normas que seriam estabelecidas pela Identidade com o apoio dos organismos de especialistas das Nações Unidas.

A 14 de agosto de 1973, aproximadamente três meses antes do início da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a

⁹⁶ A/AC.138/SC.I/L.21 I. Los tesoros arqueológicos e históricos que se descubran en la exploracion y explotaci6n de la Zona son parte del patrimonio com6n de la humanidad y como tal gozar6n de la protecci6n de la Autoridad Internacional. La Autoridad pondr6 en conocimiento de los Estados miembros el descubrimiento de tales tesoros.

2. El Estado del pa6s de origen tendr6 derecho a adquirir el tesoro mediante pago a la Autoridad Internacional.

Si el Estado del pa6s de origen opta por no ejercer su derecho a adquirir el tesoro, la Autoridad Internacional tendr6 derecho a vender el tesoro a terceros autorizados o conservarlo en un museo perteneciente a la Autoridad Internacional o a las Naciones Unidas.

3. La Autoridad Internacional redactar6, en consulta con los organismos especializados de las Naciones Unidas pertinentes, normas para regular el descubrimiento, la identificaci6n, la protecci6n, la adquisici6n y la disposici6n de los tesoros arqueol6gicos e historicos que se descubran en la Zona.

delegação Grega submeteu ao Subcomité I o projeto de artigo relativo ao ponto 23 da lista de temas e questões: Proteção dos tesouros arqueológicos e históricos⁹⁷. Logo aqui, difere da proposta Turca, por evocar a noção de proteção no geral, reservando para o nº 1 do projeto de artigo a definição da noção de espaço marítimo para lá dos limites da jurisdição nacional descobertos na área como parte do Património Comum da Humanidade.

Prescreve que a Autoridade, em colaboração com os organismos especializados das Nações Unidas, numa clara referência a UNESCO, tomará as medidas necessárias para a identificação, proteção e conservação dos objetos de valor arqueológico ou históricos encontrados na Área. Afasta-se do proposto pela Turquia na omissão do modelo de aquisição. Reafirma o Direito de preferência do Estado de origem dos objetos em empreender as atividades de recolha destes ou adquiri-los seguindo os procedimentos estabelecidos pela Assembleia. No exercício do direito de preferência na Área há lugar a uma indemnização paga à Autoridade.

Na ausência do direito de preferência, a Autoridade terá de dispor dos objetos seguindo o princípio do Património Comum da Humanidade.

Em agosto de 1973, o Subcomité I conclui o seu trabalho sem ter conseguido a parte correspondente na elaboração de um projeto de convenção como instrumento de trabalho da III conferência. O texto final preparado pelo subcomité I ilustra as enormes dificuldades em conseguir acordos nos temas e subtemas, apresentando por isso várias alternativas em cada questão.

⁹⁷ A/AC.138/SC.I/L.25 Draft article on item 23 of the list of subjects and issues, protection of archaeological and historical treasures: presented by the delegation of Greece (dated 14 August 1973)

O tema 23 não fugiu a ausência de entendimento⁹⁸. Em rigor, a locução «tesouro» como caracterização da *coisa* arqueológica e histórica foi substituída por uma definição geral de «objeto». Contudo, ficou por definir o tipo de atividade, a proteção efetiva destes objetos, a clarificação do direito de preferência, as regras e as normas que a Autoridade deveria aplicar para lá da jurisdição nacional. Foi, ainda, introduzido, a posse *ex lege* de um particular sobre o objeto arqueológico e histórico. Por fim, foi adicionado o fator tempo de 50 anos para definir o objeto arqueológico e histórico.

Apesar do Comité não ter apresentado um texto preparatório para negociação, mas sim um relatório em seis volumes, constituído por um conjunto vasto de documentos que compreende projetos de artigos, propostas, declarações, entre outros documentos de trabalho, as Nações Unidas convocaram através da resolução nº 3067 (XXVII) de 16 de Novembro de 1973, a III Conferência sobre o Direito do Mar com início do dia 3 de dezembro de 1973.

5.3. A III conferência

A III conferência das Nações Unidas sobre Direito do mar decorreu entre dezembro de 1973 e 10 de dezembro de 1982, ao longo de onze sessões para concluir o texto final da CNUDM.

Não iremos para esta dissertação, analisar cada uma das sessões, até porque o assunto dos objetos arqueológicos não foi uma matéria recorrente de discussão na Convenção. Contudo, importa referir que na segunda sessão, que teve lugar em Caracas, foram aprovados dois

⁹⁸ Vide o nº 2 da versão A) do artigo 3 da Parte I - Atividades relacionadas com a exploração; artigo 20 da Parte I – Princípios básicos ou fundamentais ou gerais; alínea f do artigo 28 regras, normas e práticas; artigo 34 – Objetos Históricos e arqueológicos; alínea 34 do Artigo 36 - Poderes e funções do conselho.

documentos importantes do ponto de vista organizacional e do funcionamento da Terceira Conferência: as regras de procedimento e a definição dos Comitês que iriam tratar dos vários assuntos. Foram definidos três comitês, sendo que em junho de 1974, o item dos Tesouros arqueológicos e históricos nos fundos marinhos para lá das jurisdições nacionais, seria tratado pelo Primeiro Comité⁹⁹.

Da leitura que fizemos aos vários documentos que estão em arquivo digital no *Office of Legal Affairs* (OLA)¹⁰⁰ das Nações Unidas, os itens dos tesouros arqueológicos seriam, na verdade, abordados por mais do que um organismo da terceira conferência. Em 1979, várias propostas foram feitas no Segundo Comité para incluir disposições que definem o estatuto jurídico dos objetos arqueológicos e históricos situados na plataforma continental e/ou na ZEE¹⁰¹. Quando foram feitas sugestões para uma obrigação geral de proteger esses bens onde quer que fossem encontrados, o debate foi passado para o Plenário da Conferência, que adotou o artigo 303^o entre as Disposições Gerais¹⁰².

O regime de objetos arqueológicos e históricos encontrados no mar foi, assim, discutido por dois comitês diferentes, e pelo Plenário da Conferência. O facto de três organismos distintos se terem preocupado com a mesma questão, mesmo sucessivamente, teve consequências profundas.

Na verdade, o consenso obtido nesta matéria e que foi vertido no relatório apresentado pelo *Seabed Committee* em agosto de 1973 ficou,

⁹⁹ A-9201/Suplemento nº21, 28ª sessão da Assembleia Geral da ONU Informe de la comision Sobre la Utilizacion con fines pacificos de los Fondos marinos y oceanicos fuera de los limites de la jurisdiccion nacional, Nova Iorque, 1973, p . 33

¹⁰⁰ <https://legal.un.org/diplomaticconferences/>

¹⁰¹ As delegações de Cabo Verde, Grécia, Itália, Malta, Portugal, Tunísia e Jugoslávia (Reunião Informal C.2// 43/Rev.I) de acrescentar um novo parágrafo 5 que dá ao Estado costeiro direitos soberanos sobre qualquer objeto de natureza arqueológica e histórica na sua plataforma continental para fins de investigação, recuperação, protecção e apresentação adequada.

¹⁰² A/CONF.62/WP.10/Rev.1 Eighth session Geneva, 19 March to 27 April 1979; A/CONF.62/L.57/Rev.1 1 Augusto 1980 Recommendations of the drafting committee and items under consideration by the drafting committee.

quanto nós, fragmentado nos artigos 149º e 303º do texto da convenção¹⁰³.

Todavia, importa referir que durante um período considerável de negociação, existiu uma diferenciação nos termos utilizados para definir os objetos arqueológicos protegidos e um gradiente de proteção nos espaços marítimos que não se subscrevia ao Mar Territorial ou a Área. Em rigor, as delegações de Portugal, Cabo Verde, Grécia, Itália, Malta, Tunísia e Jugoslávia propuseram, em sede do Comité II, acrescentar um parágrafo que daria ao Estado costeiro direitos soberanos sobre qualquer objeto de natureza arqueológica e histórica na sua plataforma continental para fins de investigação, recuperação, proteção e conservação adequada¹⁰⁴. A delegação Portuguesa chegou ainda a incluir uma proposta de parágrafo no regime da ZEE sobre este património.

Todavia, além da oposição de algumas delegações como os EUA com fortes interesses no regime dos salvados e da imunidade dos restos dos navios de guerra, o articulado dos objetos arqueológicos tinha sido definido para área¹⁰⁵. Além de mais, considerando que a convenção estava a ser negociada tanto por uma via consensual, como através de mecanismo, que subliminarmente referimos em cima, o *package deal*, houve delegações que recordaram no momento da negociação como a do Governo da Holanda: *“introducing his delegation's amendment (A CONF.62/11), said that a situation could be envisaged in which, for example, a specific decision concerning archaeological treasures was before the Conference. Under his delegation's proposal such a decision could not be voted upon except within the framework of a series of votes on all related questions. In other words, if the sponsor of a text declared it to be part of an over-all package deal, the text could not be voted upon separately.*

¹⁰³ A/CONF.62/WP.10/Rev.3 Informal Composite Negotiating Text, revision 3

¹⁰⁴ A/CONF.62/L.42 Report of the Chairman of the Second Committee

¹⁰⁵ A/CONF.62/SR.128 128th meeting Thursday, 3 April 1980

A resistência na negociação jurídica do texto da CNUDM, em matérias do património cultural subaquático, não surpreende. Ora, o tema 23 dos tesouros arqueológicos e históricos teve o seu preambulo na declaração de Pardo e a sua origem no Comité dos Fundos que lidava com a Área, por conseguinte, com os recursos como Património Comum da Humanidade que só poderia ser objeto de apropriação em benefício comum, com preferência dos países menos desenvolvidos, regulamentados por princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas.

Por esse motivo, o artigo 149º desde o início foi cristalizado sem grandes alterações de normativa, em todos os objetos de carácter arqueológico e históricos achados na área serão conservados ou deles se disporá em benefício da humanidade em geral, dando particular atenção ao direito de preferência do Estado ou país de origem, reforçado pela redundância semântica do Estado de origem cultural ou do Estado de origem histórica e arqueológica.

Mas se existe redundância na semântica utilizada, o artigo revela ambiguidade e ausência dos elementos de autoridade que permitam a conservação e proteção dos objetos arqueológicos ou histórico achados na Área. Existe como que uma apropriação do direito de preferência em detrimento da Autoridade dos Fundos Marinhos órgão competente para regulamentar a Área nesta matéria. Para além disso, a referência em Benefício da Humanidade, ainda que subsidiária do Patrimonio Comum da Humanidade, associa às atividades realizadas na área tendo particularmente em conta os interesses e as necessidades dos Estados em desenvolvimento e dos povos que não tenham alcançado a plena dependência acesso a distribuição equitativa dos benefícios financeiros e dos outros benefícios económicos.

Para alguns autores, o artigo 303º é reflexo das negociações de 1979, que teve no propósito da sua discussão no plenário da conferência a criação de uma norma ambígua, imprecisa e de uma certa obscuridade

jurídica¹⁰⁶. Julgamos que, sobretudo, a controversa alínea 3 deste artigo tem o seu embrião jurídico na proposta turca apresentada na subcomissão I em 1972¹⁰⁷. Desde logo pela contradição entre o dever de proteger os objetos arqueológicos e a faculdade de olvidar a proteção com o regime jurídico do salvamento e, na senda do artigo 149º, o direito de preferência do proprietário. Além disso, ainda que tenho sido abordado na III conferência, não foram indicadas ou tipificados normas de proteção, contrariamente, ao texto que era referido pelo *Seabed Committee* que estabelecia como limite cronológico dos 50 anos para definir os objetos arqueológicos¹⁰⁸. Nem tão pouco foi tido em consideração a sugestão do Subcomité I em solicitar a UNESCO apoio na definição claro das formas de proteção destes bens.

Por conseguinte, as negociações durante a III conferência, tiveram sempre como pano de fundo o valor de salvado que os Tesouros Arqueológicos e Históricos poderiam suscitar. O “Tesouro”, numa apreciação histórica-dogmática sucinta configura-se como *pecunia* valiosa de uma coisa móvel, escondida ou enterrada, durante um período de tempo, cujo proprietário se desconhece, por isso, suscetível de ser adquirida de modo originário.

Ainda que o nº1 do Artigo 303º exorta a proteção, a cooperação entre estados e ao controlo entre estados, as restantes prescrições são minimalistas, incoerentes e contraditórias.

O nº 2 do artigo 303º, abrange os objetos arqueológicos e históricos achados na zona contigua, ou seja, entre o limite exterior do mar territorial e até ao limite de 24 milhas náuticas. De acordo com esta

¹⁰⁶ Craig Forrest, *Historic Wreck Salvage: An International Perspective*. Tulane Maritime Law Journal, nº 33, 2009, p. 368; Patrick O’Keefe, *Shipwreck Heritage: A commentary on The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage*, Leicester, 2002, p.9-18; Markus Rau, *The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage and the International Law of the Sea*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, volume 6, 2002, p 387-472

¹⁰⁷ A/AC.138/SC.I/L.21 28 de março de 1973

¹⁰⁸ A/CONF.62/WP.8 Informal single negotiating text, 7 Maio 1975

disposição, a remoção destes objetos nesta área, sem autorização do Estado costeiro, “constitui uma infração cometida no seu território ou no seu mar territorial das Leis e regulamentos” abrangidas pelo artigo 33.º, ou seja, uma infração às normas aduaneiras, fiscais, imigração ou sanitárias. Para alguns autores, esta disposição autoriza os Estados a estabelecer uma nova zona marítima de 24 milhas, e que pode até ser estabelecida independentemente da zona contigua, baseada no regime dos bens arqueológicos¹⁰⁹. Essa é precisamente a interpretação jurídica de Estados como a Mauritânia¹¹⁰, Guiana¹¹¹ ou África do Sul¹¹² que a partir da CNUDM estabeleceram novas zonas marítimas, uma das quais a “zona Cultural Marítima” cujo limites coincidem com as da Zona Contigua¹¹³. Esta interpretação não é resultado do acaso, mas sim resposta à falta de clareza e precisão desta normativa. Ainda, uma afirmação do grupo de Estados que durante a III conferência desejaram maior regulamentação e controle por parte do Estados costeiros no que diz respeito à proteção do património cultural subaquático em detrimento das principais potências marítimas que viam neste património uma forma de alargamentos de soberania para lá do seu mar territorial.

Se encontramos no nº 2 do artigo 303º razões de ordem política para a sua ambiguidade, o nº 3 é, como já tivemos oportunidade referir, controverso e contrário ao espírito enunciado no nº 1. Esta disposição tipifica uma obrigação muito diferente, ou seja, sujeita os bens arqueológicos e históricos aos direitos dos proprietários identificáveis, e as regras de salvamento ou outras normas de direito marítimo, e as “leis e práticas em matérias de intercâmbios culturais”. A referência às normas

¹⁰⁹ Erik J. Molenaar *New Maritime Zones and the Law of the Sea. Jurisdiction over ships*. Publications on Ocean Development, volume: 80, 2015, p 264

¹¹⁰ *Maritimes Zones Act 2*, abril 2005

¹¹¹ GUYANA AD.2010/*Maritime Zones Act* Nº 18/2010

¹¹² *Maritime Zona Act*, 1994

¹¹³ O Decreto-Lei nº 34/2006, de 28 de junho, determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição portuguesa. A alínea b do nº 1 do artigo 16º remete o património cultural subaquático existente no mar territorial, quando alvo de infração, para as atividades de fiscalização e exercício do direito de visita.

de salvamento ou outras normas do direito marítimo permite que a realização de atividades que são contrárias a proteção do património cultural subaquático. Isso seria visível os casos que se sucederam após a CNUDM. Efetivamente, a aplicação do regime da salvação marítima e da *Law of finds*, com objetivos essencialmente económico e apesar de ter algumas disposições de exceção, são problemáticas em vários aspetos.

Sem pretender aquilatar o regime jurídico do salvamento ou da *Law of finds*, aquele sofreu ampliações no seu âmbito, colocando outras realidades no objeto da salvação marítima, nomeadamente a recuperação de destroços de naufrágio. Apesar desta inclusão, continua a existir ou pelo menos a orientação para delimitar a salvação, por contraposição dos bens culturais subaquáticos. Daí a reserva no artigo 30 da Convenção sobre a Salvação Marítima ter criado uma exceção relativa a não exploração destes bens¹¹⁴. Não obstante, é necessário aquando da ratificação o Estado Membro ter apresentado a corresponde reservar para afastar a aplicação da salvação marítima dos bens culturais subaquáticos¹¹⁵. Ainda assim, alguns autores defendem que mesmo com esta reserva, ela não é suficiente nem se revela adequada para a efetiva proteção porque a legislação nacional pode se apresentar incompleta e pouco precisa¹¹⁶.

Os destroços recuperados ao abrigo da *Law of finds* são considerados bens abandonados ou sem dono, ou seja, desconsidera-se que possa existir titularidade com o naufrágio. Apesar do objetivo ser

¹¹⁴ Alínea d) do nº 1 do artigo 30º da Convenção de Londres de 1989 sobre Salvação marítima.

¹¹⁵ Em Portugal o regime jurídico da Salvação Marítima é desenvolvido pelo Decreto-Lei nº 203/98 de 10 de julho. O artigo 12º, que diz respeito as embarcações ou outros bens naufragados, não afasta a exploração de bens culturais subaquáticos.

¹¹⁶ James A. R. Nafziger (2000) Historic Salvage Law Revisited, *Ocean Development & International Law*, 31:1-2, 81-96. De modo semelhante, Paulo Fletcher-tomenius e Craig Forrest, sublinhando que a Convenção UNESCO 2001 não conseguiu resolver essa questão, Cf Historic wreck in international waters: conflict or consensus? *Marine Policy* 24 (2000) 1-10

idêntico na recuperação de destroços de naufrágio, a forma aquisitiva difere porque enquanto o salvamento pressupõe uma prestação monetária, em acordo com a *Law of finds*, o sujeito adquire a titularidade da coisa achada quando o anterior dono não foi identificado ou estado não exerceu a soberania. Ocorre, no entanto, na tipificação dos bens culturais, os critérios de proteção e da garantia da salvaguarda cabe a cada Estado ainda que o proprietário de determinados bens seja privado. Podemos, por conseguinte, considerar que existem bens culturais que se tornam propriedade do Estado ou sobre os quais o Estado pode formular prescrições legais. Assim, para que haja abandono subaquático, não basta a ação de naufrágio, afigura-se necessário a inequívoca vontade do titular de se demitir da titularidade do bem. Dito de outro modo, é necessário que o Estado manifeste essa vontade de extinguir a posse¹¹⁷.

Se a interpretação destes preceitos suscita dificuldades, pela sua ambiguidade e ausência de clareza, é necessário referir que a ausência de definição geral, ainda que debatida no Subcomité e no Comité II, como foi já o indicado critério temporal de 50 anos, teria sido um princípio que afastaria os regimes contrários a proteção do património cultural subaquático.

O critério temporal e a preservação *in situ*¹¹⁸ que, adiante iremos discutir, são princípios fundamentais da Convenção da Unesco 2001 e, ao contrário da CNUDM que assenta o regime dos bens culturais no direito da propriedade e de preferência, a recuperação deve ser feita para fins científicos ou de proteção¹¹⁹.

¹¹⁷ O abandono foi um tema que se tratou nos trabalhos preparatório da convenção UNESCO 2001. Contudo, no decurso dos suprimiram os preceitos relativos ao abandono porque não desempenha uma função relevante em termos de proteção dos bens culturais subaquáticos. Sobre o tema José Luis Bonifácio Ramos, *O Achamento de Bens culturais subaquáticos*, pp. 685-705; Anastasia Strati *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea* Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 113-158

¹¹⁸ N° 5 do artigo 2º da Convenção Unesco 2001.

¹¹⁹ Preambulo da Convenção UNESCO 2001

6. CONVENÇÃO UNESCO 2001

A Convenção UNESCO de 2001 para a Proteção do Património Cultural Subaquático surgiu quase meio século após o primeiro manifesto de interesse da comunidade internacional nas formas de proteção ao património cultural subaquático¹²⁰. Em 1956, a UNESCO aprovou uma recomendação sobre os princípios internacionais aplicáveis às escavações arqueológicas, que além de abordar sítios terrestres, também se aplicava às águas interiores e territoriais dos Estados-Parte. Todavia, esta não abordaria a situação do património cultural subaquático em águas internacionais. Esta questão seria explorada, em 1978, pelo Conselho da Europa que não viria a obter consenso na adoção de um texto final.

Na convenção da ONU sobre o Direito do Mar (1982), a tentativa de proteção ao património cultural subaquático seria objeto de disposição ao abrigo do artigo 303º que determina que o Estado costeiro, na zona contigua, assume o dever de proteger os bens históricos ou arqueológicos aí localizados, não podendo os bens ser objeto de remoção, sem seu consentimento. Já os bens localizados na Área devem, seguindo o artigo 149º, promover a preservação dos bens culturais. Subaquáticos em benefício da Humanidade, ainda que esteja reconhecido o direito de preferência do Estado de origem daqueles bens culturais.

Em 1988, o Secretário Geral das Nações Unidas, no relatório anual para a Assembleia Geral sobre os Oceanos e o Direito do Mar, reafirma aquilo que a delegação de Portugal, Cabo verde, Tunísia, Grécia, Malta

¹²⁰ Margaret E. Leshikar-Denton, Cooperation is the Key: We Can Protect the Underwater Cultural Heritage. *Journal of Maritime archaeology*, 2010: 5, p 87

tinham apresentado em Plenário da III Conferência¹²¹, que a Convenção do Direito do Mar nada refere aos naufrágios descobertos na plataforma continental para lá da zona contigua. Esta reafirmação viria na sequência de várias descobertas de navios afundados¹²², entre eles, o famoso *RMS Titanic*. É, precisamente, por causa da controvérsia surgida entre o Canadá, EUA e a França sobre a titularidade deste que, em sede das Nações Unidas, se exorta a elaboração de um acordo internacional sobre questões de jurisdição dos naufrágios no espaço marítimo compreendido entre a zona contigua e a Área¹²³.

A esta necessidade, o Diretor Geral da UNESCO reforça em 1991 com um relatório que evidenciava o aspeto da proteção mais abrangente a todo o património cultural subaquático¹²⁴. Dois anos mais tarde, o Conselho executivo da UNESCO seria impelido na elaboração de estudo para elaboração de um novo instrumento jurídico para a Proteção do Património Cultural Subaquático.

Para os alicerces de construção da Convenção de 2001 foram decisivos os contributos da *International Law Association* (ILA) e do

¹²¹ Djamchid Momtaz 'La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique', in T. M. Ndiaye & R. Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes—Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Brill, 2007 p 444. Rapport du Secrétaire général Doc. A/43/718, 1988, p 42-44

¹²² Por causa destas descobertas, sobretudo na Ásia e da crescente atividade da caça ao Tesouro que, em Brisbane (2-5 de dezembro de 1986) no UNESCO Regional Seminar on the Protection of Movable Cultural Property foi adotado a declaração *Principle Concerning the Underwater Cultural Heritage*. Além dos perigos da caça ao tesouro é ainda evidenciado a necessidade de formar arqueólogos marítimos:

"Firstly, by gathering together a large group of maritime archaeologists from a number of countries it is possible to carry out major projects, simply because of the concentration of expertise.

Secondly, such operations present an opportunity to train students in the field. UNESCO would seem to be an ideal organization to sponsor a series of such projects in the region.

If positive steps are not taken immediately it is anticipated that the recent advances that have been made by treasure hunters internationally but particularly in South-east Asia. Will result in a tragic loss of essential and important cultural heritage".

¹²³ Relatório do Secretário Geral Do. A/43/718 1988, pp. 42-44

¹²⁴ Djamchid Momtaz 'La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique', in T. M. Ndiaye & R. Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes—Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Brill, 2007 p 443 - 462

Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS). Em 1994, a ILA , aprovou, em Buenos Aires, o *draft* do projeto de Convenção sobre a Proteção do Património Cultural Subaquático. Enquanto isso, em 1991 ICOMOS estabeleceu o seu Comité Internacional sobre o Património Cultural Subaquático (ICUCH), um comité científico de especialistas que redigiu a Carta Internacional ICOMOS sobre a Proteção e Gestão do Património Cultural Subaquático (ICOMOS 1996). A Carta ICOMOS, detalhando " melhores práticas " na proteção e gestão do Património Cultural Subaquático, foi adotada pela Assembleia Geral do ICOMOS em 1996, em Sofia, Bulgária¹²⁵.

Em 1997, a 29ª Conferência Geral da UNESCO, avaliando que a proteção do Património Cultural Subaquático exigia mais do que uma recomendação, decidiu que deveria ser regulada a nível internacional¹²⁶. Esta reuniu um grupo de peritos governamentais para elaborar uma convenção especificamente para proteger este património¹²⁷. Quatro reuniões foram realizadas em Paris: em 1998, 1999, 2000 e 2001 (duas sessões). O texto do projeto de Convenção do ILA formou a base para as negociações dos Estados Partes que resultou na adoção da Convenção da UNESCO de 2001 em 2 de novembro de 2001, durante a 31ª Conferência Geral da UNESCO, com 88 votos a favor, 4 contra e 15 abstenções¹²⁸. Os anexos da Convenção de 2001 (Regras relativas a intervenções sobre o património cultural subaquático) foi derivado de princípios enunciados na Carta ICOMOS 1996. O anexo Convenção compreende 36 Regras, aparecendo sob os títulos: I - Princípios gerais

¹²⁵ Paul Fletcher-Tomenius and Michael Williams, The draft UNESCO/DOALOS Convention on the protection of underwater cultural heritage and conflict with the European Convention on Human Rights, In *The International Journal of Nautical Archaeology* (1999) 28:2, pp 145-153

¹²⁶ Margaret E. Leshikar-Denton, Cooperation is the Key... op cit, p 87

¹²⁷ Ulrike Gue´rin e Barbara Egger, Guaranteeing the Protection of Submerged Archaeological Sites Regardless of their Location: The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage (2001), *Journal of Maritime archaeology*, 2010: 5, pp 97 e 98

¹²⁸ Votaram contra os seguintes Estados: Rússia, Noruega, Turquia e Venezuela, abstiveram-se Brasil, República Checa, Colômbia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Israel, Guiné-Bissau, Holanda, Paraguai, Suécia, Suíça, Reino Unido e Uruguai.

(Regra 1 à Regra 8); II -Projeto (Regra 9 à Regra 13); III - Estudos Preliminares (Regras 14 e 15); IV - Objetivo, metodologia e técnicas do Projeto (Regra 16); V- Financiamento (Regras 17, 18 e 19); VI - Duração do projeto-calendário de execução (Regras 20 e 21); VII - Competência e qualificações (Regras 22 e 23); VIII - Conservação e gestão do sítio (Regras 24 e 25); IX - Documentação (Regras 26 e 27); X - Segurança (Regra 28); XI - Meio Ambiente (Regra 29); XII - relatórios (Regras 30 e 31); XIII - Conservação dos arquivos do projeto (Regras 32, 33 e 34); e XIV - Divulgação (Regras 35 e 36).

6.1 Entrada em vigor da Convenção UNESCO

6.1.1 Considerações Gerais sobre a Conferência dos Estados-Membros

A Convenção foi adotada em 02 de novembro de 2001 e entrou em vigor em 2 de janeiro de 2009, 3 meses após o vigésimo instrumento de ratificação ter sido depositado.

Entre 2009 e 2019, a UNESCO têm procurado junto dos estados membros promover a aplicação do articulado. Têm no feito sobretudo com a regulamentação de procedimentos através da publicação de relatórios contendo resoluções e recomendações. Além disso, criaram um Comité Consultivo Científico e Técnico de apoio ao secretariado da Convenção. Este têm se desdobrado em esforços, com reuniões internacionais e anuais de especialista que tem vindo a elaborar as *Guidelines* Operacionais. As orientações têm como propósito facilitar e tornar possível a implementação efetiva da Convenção¹²⁹.

¹²⁹ Após a entrada em vigor, surgiram algumas declarações no sentido de facilitar e incentivar aplicação da Convenção, como exemplo a declaração de NOTO Statement on the Future of Underwater Cultural Heritage Protection and Preservation in the Mediterranean e PENN-BROCK Statement of Principles and Best Practices for Underwater Archaeology and the Stewardship of Underwater Cultural Heritage in the Mediterranean..

Atualmente a Convenção aplica-se a 63 Estados-Partes¹³⁰, e o desafio de promover a ratificação vem também da necessidade de obter a sua plena aplicação. Isso significa o cumprimento de seus princípios, o melhoramento da cooperação internacional na proteção, nos métodos pesquisa e questões de gestão cultural do património em conformidade com a Convenção.

Ainda mal a Convenção tinha entrado em vigor que o seu efeito sobre os determinados países aderentes se fez sentir, no essencial, sobre questões da cooperação e sobre a revisão do direito interno de cada estado membro em conformidade com as normativas da convenção¹³¹.

Antes, faremos uma síntese dos propósitos do Conselho Consultivo e Técnico, e iremos centrar nas questões principais de que tem animado as reuniões dos estados parte, ou seja, a preservação *in situ*, o Comércio Ilícito, cooperação entre os estados-membros e a harmonização do direito interno com a convenção. Este apuramento pretende ser uma síntese dos trabalhos realizados entre 2009 e 2019. Deixaremos, por isso, de lado o período anterior a entrada em vigor da Convenção por ter sido eficazmente debatida em outros trabalhos¹³².

6.1.2 O Conselho Científico e Técnico Consultivo

Em dezembro de 2009, na primeira Reunião dos Estados Partes, foi criado e regulamentado¹³³ um Conselho Científico e Técnico Consultivo eleito entre arqueólogos subaquáticos e advogados

¹³⁰ <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13520&language=E&order=alpha>

¹³¹ Amanda M. Evans, Matthew A. Russell e Margaret E. Leshikar-Denton, Local Resources, Global Heritage: An Introduction to the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage *Journal of Maritime archaeology*, 2010: 5, p 79

¹³² Ulrike Guérin e Barbara Egger, Guaranteeing the Protection...op cit, p 98

¹³³ Statutes of the Scientific and Technical Advisory Body to the Meeting of States Parties to the Convention on the Protection of the Underwater Cultural heritage, na redação atual CLT/CEM/UCH/2019/2

nomeados pelos Estados Partes¹³⁴. Este têm como objetivo principal apoiar a conferencia de Estados na implementação de regras sobre as atividades que envolve o património cultural subaquático de acordo com o artigo 33º da Convenção¹³⁵. Além disso, fornece linhas orientadoras para a aplicação do mecanismo previsto nos artigos 8 e seguintes, ou seja, os Estados Partes poderão regulamentar e autorizar intervenções sobre o património cultural subaquático na zona contigua¹³⁶, e garantir a aplicação do direito de interditar ou autorizar qualquer intervenção sobre o património cultural subaquático na ZEE e na plataforma continental desde que esteja em conformidade com o artigo 10º da Convenção 2001, com o direito internacional e com a CNUDM¹³⁷.

Reunidos, pela primeira vez em junho 2010, na cidade Espanhola de Cartagena, as recomendações e as resoluções apresentadas pela Conferência dos Estados parte teve como foco principal o desenvolvimento internacional futuro da arqueologia subaquática.

Uma das primeiras recomendações¹³⁸ foi a necessidade de adaptar a legislação nacional, em particular, ao nível da cooperação, no cumprimento do artigo 16º que estabelece medidas apropriadas para garantir que os navios que arvore o seu pavilhão não procederão a quaisquer intervenções sobre o património cultural subaquático contrárias aos princípios da convenção¹³⁹.

Foi igualmente proposto elaborar regras nacionais para na autorização de intervenções incluir atividades que afetam negativamente

¹³⁴ Artigo 3º do regulamento

¹³⁵ Artigo 1º do Regulamento. Vide também: Thijs J. Maarleveld, Ulrike Guérin e Barbara Egger, Manual for Activities directed at Underwater Cultural Heritage. Guidelines to the Annex of the UNESCO 2001 Convention. UNESCO 2013.

¹³⁶ De acordo com as Regras da Convenção UNESCO 2001 e em conformidade com o nº 2 do artigo 303º da CNUDM.

¹³⁷ Nº 2 do artigo 10º da Convenção UNESCO 2001.

¹³⁸ Recomendação 5/MAB1

¹³⁹ Recomendação 5/MAB1 alínea (b)

os bens culturais subaquáticos, nomeadamente a dragagem, a pesca de arrasto e extração mineral¹⁴⁰.

Foi também encorajado que os serviços competentes de cada estado-parte se desenvolvem políticas de cooperação interministerial, principalmente na vigilância costeira, Marinha de Guerra, Serviços de hidrografia, Cruzeiros de Investigação, entre outras atividades para se comunicar informações que tenham sobre o património cultural subaquático¹⁴¹.

Outras recomendações voltadas para a elaboração de diretrizes para a estabelecimento de inventários nacionais, a fim de garantir o futuro da intermutabilidade das bases de dados nacionais e dos vários estudos científicos; e a criação de código de ética e conduta para comunidade de mergulhadores no geral que possam afetar a conservação do Património Cultural Subaquático¹⁴².

Na segunda Reunião¹⁴³ da comissão de peritos realizada em Paris em abril de 2011, foi traçado um exame dos fatores que afetam negativamente a conservação do património cultural subaquático e, publicados três recomendações com conjunto de medidas para prevenir e mitigar os efeitos.

A primeira teve como princípio os projetos de extração de recursos naturais¹⁴⁴. As medidas recomendadas são condicionantes ao necessário trabalho de identificação e delimitação do património Cultural Subaquático da zona em questão, e que esta deve estar sujeita a autorização prévia dos organismos de tutela de cada estado¹⁴⁵. São ainda fixados critérios de avaliação que devem ser assegurados e

¹⁴⁰ Recomendação 5/MAB1 alínea (d)

¹⁴¹ Recomendação 5/MAB1 alínea (e)

¹⁴² Recomendação 5/MAB1 alíneas (g), (h) e (i)

¹⁴³ Participaram nesta reunião, 10 dos 12 membros eleitos: Dolores Elkin (Argentina), Annalisa Zarattini (Italia), Vladas Zulkus (Lituania), Pilar Luna Erreguerena (Mexico), Augustus Babajide Ajibola (Nigéria), Hugo Eliecer Bonilla Mendoza (Panama), Constantin Chera (Roménia), Andrej Gaspari (Eslovénia), Carmen García Rivera (Espanha), et Ouafa Ben Slimane (Tunisia).

¹⁴⁴ Recomendação 3/STAB 2, nº 5

¹⁴⁵ Recomendação 3/STAB 2, nº 5 alínea a) à d);h)

financiados pelas instituições sejam elas privadas ou públicas¹⁴⁶, nomeadamente a realização de trabalhos de impactes que levem a conhecimento e inventário do património cultural em todas zonas previstas para a implementação de estruturas de exploração de recursos; conservação e divulgação do património Cultural Subaquático¹⁴⁷. São ainda propostas sanções para eventuais infrações, mas sem que seja estipulado o tipo que deveriam ser aplicadas, remetendo para o direito interno de cada estado¹⁴⁸.

Outra recomendação visando as atividades de pesca e de arrasto, estabelecendo como propostas para a criação de proteção física ao sítios e que no desenvolvimento de políticas para a pescas sejam criados zonas específicas, onde a pesca esteja interdita, para a proteção do património cultural subaquático.¹⁴⁹ Igualmente nota para recomendação relativo ao mergulho recreativo e a necessária articulação com a arqueologia Subaquática ao abrigo do código deontológico da UNESCO para o mergulho amador nos sítios arqueológicos subaquáticos e o aumento de eventuais medidas de incitamento a declaração de achados fortuitos¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Recomendação 3/STAB 2, nº 5, alínea e)

¹⁴⁷ Recomendação 3/STAB 2, nº 5, alínea e) sub alínea i) à v)

¹⁴⁸ Recomendação 3/STAB 2, nº 5, alínea g)

¹⁴⁹ Recomendação 3/STAB 2, nº 6, alíneas a) e b)

¹⁵⁰ Recomendação 3/STAB 2, nº 7, alínea a) e b) e Resolução 5/STAB2. Nesta última resolução é ainda referido a cooperação entre os mergulhadores científicos, profissionais e amadores. No nosso ordenamento interno a figura de mergulhador científico carece de regulamento pelo que se aplica os princípios do mergulho recreativo de acordo com o artigo 2 da lei nº 24/2013 de 20 de março. O nº 4 do presente diploma, alínea b, refere ainda: *Aos mergulhadores não é permitida a recolha de elementos do património cultural, designadamente arqueológico, nem realizar quaisquer outras atividades que lhes possam provocar dano ou alterar o local onde se encontram.* O efeito proibitivo é, no entanto, levantado quando: *Excetua -se do disposto nos números anteriores o mergulho efetuado para fins científicos ou culturais, que se rege por legislação própria* (aliena 3 do nº 4), remetendo para alíneas seguintes, que a preservação do património cultural e natural subaquático pode ser alvo de zonas restritivas definidas pelas entidades competentes.

Na terceira reunião realizada em 2012¹⁵¹, foram adotadas 3 resoluções¹⁵² e apresentadas aos Estados-Parte 6 recomendações¹⁵³ em matérias diversas que tocaram a educação, cooperação e o inventário do património cultural subaquático. Teve particular destaque a questão do financiamento de escavações arqueológicas como forma de alienação de objetos. O debate, que resultou na recomendação 5/STAB 3, trouxe a coação as regras 1 à 4 e 17 do anexo fundamental para contrariar a alienação de objetos arqueológicos como forma de remuneração.

Referindo-se a Regra 1 do Anexo, a alinação planeada com antecipação de materiais “excedentários” provenientes de um sítio arqueológico subaquático significa que o estipulado na preservação *in situ* com opção prioritária não foi considerada. Desta forma a recolha de objetos não tem como objetivo contribuir de maneira significativa para o conhecimento científico nem de valorizar os bens culturais subaquáticos. Mesmo perante outras ameaças com a pilhagem ou a pesca de arrasto, não justificam meios de recuperar materiais arqueológicos para financiar uma intervenção. Ao invés, deveriam procura outras medidas de proteção.

Aludindo à regra 2 do Anexo, os membros do Comité Consultivo e Técnico, estimaram que desta forma os objetos arqueológicos que foram usados de qualquer modo para remunerar um serviço de arqueologia,

¹⁵¹ Participaram nesta reunião 10 dos 12 membros eleitos: Dolores Elkin (Argentina), M. Jasen Mesic (Croacia), Annalisa Zarattini (Italia), M. Vladas Zulkus (Lituania), Pilar Luna Erreguerena (Mexico), M. Augustus Babajide Ajibola (Nigéria), M. Constantin Chera (Roménia), M. Andrej Gaspari (Eslovénia), Carmen García Rivera (Espanha), e Ouafa Ben Slimane (Tunisia). Assistiram ainda observadores de 18 estados membros e as seguintes ONGs: ACUA, ADRAMAR, AIMA, ARKAEOS, CIE, DEGUWA, JNAPC, NAS, SHA e CIPCS.

¹⁵² Resolução 3/STAB 3 (Cooperação e consulta as ONG); Resolução 9/STAB 3 (Normas para o mergulho arqueológico), Resolução 10/STAB 3 (Inventário do património cultural subaquático).

¹⁵³ Recomendação 4/STAB 3 – Questões comuns e emergentes da arqueologia subaquática; Recomendação 5/STAB 3 (Financiamento de escavações arqueológicas como forma de alienação de objetos); Recomendação 6/STAB 3 (educação); Recomendação 7/STAB 3 (Vantagens da proteção) e Recomendação 8/STAB 3 (Acesso virtual)

eram uma forma de exploração comercial pelo que não se adequa aos preceitos da Convenção.

Por outro lado, esta situação estaria em desconformidade com o estipulado na regra 3 do anexo em que os trabalhos de intrusão nos sítios arqueológicos devem ter o efeito menos perturbador possível e devem afetar o mínimo possível o contexto de depósito. Acresce que as intervenções sobre o património Cultural subaquático são, de acordo com a regra 4, realizadas com técnicas de prospeção não destrutivas. As escavações, seguindo a mesma regra, tem que permitir a salvaguarda dos bens para estudos científicos e promover métodos de conservação *in situ*.

Por fim, seguindo o preceito da Regra 17 do anexo, a base de financiamento adequado deve ser assegurada no início da intervenção. Se este pressuposto não tiver reunido, o trabalho arqueológico subaquático não deve ser iniciado.

A Quarta Reunião¹⁵⁴ realizou – se a 30 de maio de 2013 em Paris. Nesta foram promovidos três debates¹⁵⁵ centrados na educação e nas atividades de sensibilização apoiados pelas organizações não governamentais¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Participaram nesta reunião 11 dos 12 membros: Dolores Elkin (Argentina), M. Jasen Mesic (Croacia), Ovidio Juan Ortega Pereyra (Cuba), Michel L'Hour (França), Annalisa Zarattini (Italia), Seyed Hossein Sadat Meidani (República islâmica do Irão), M. Vladas Zulkus (Lituania), Mme Maria Elena Barba Meinecke (Mexico), Augustus Babajide Ajibola (Nigéria), M. Constantin Chera (Roménia) e Ouafa Ben Slimane (Tunisia).

¹⁵⁵ Os temas de debate foram Apresentação e interpretação dos sítios subaquáticos para o público em geral, cooperação com as ONG e educação e atividades de sensibilização.

¹⁵⁶ As ONG's acreditadas foram: l'ACUA (Conseil consultatif sur l'archéologie sous-marine), l'ADRAMAR (Association pour le développement de la recherche en archéologie maritime), l'AIMA (Institut australien d'archéologie maritime), ARKAEOS, le CIE (Centre pour les activités internationales relatives au patrimoine), la DEGUWA (Société allemande d'archéologie sous-marine), l'INA (Institut d'archéologie nautique), le JNAPC (Comité mixte des politiques en matière d'archéologie nautique), la NAS (Société d'archéologie nautique), la Société d'archéologie historique, l'ICOMOS (Conseil international des monuments et des sites), et le CIPCS (Comité international pour la protection du patrimoine culturel subaquatique)

As atividades de sensibilização ao grande público só podem ser possíveis através do reconhecimento de três pilares. O primeiro, os projetos e as iniciativas a favor da conservação e da divulgação do património cultural subaquático só podem ser viáveis se tiver um quadro jurídico apropriado e harmonizado com o direito interno de cada Estado - Parte. Em segundo, o público no geral só toma consciência da existência e dos vários perigos a que o património cultural subaquático está sujeito, se as noções de partilha e de responsabilidade do património em benefício da humanidade for repartida.

Com esta finalidade de ampliar esta noção de pretensa “comum”, a relação entre as comunidades locais e com o público têm de permanecer transparente, de inclusão e de acesso. Como terceiro pilar permitir o acesso e a fruição pública dos sítios arqueológicos semelhante à política que é seguida em terra. Esta forma é igualmente a promoção ativa na proteção destes bens.

Para concretização destes pilares é necessária uma aproximação entre a comissão e as ONG¹⁵⁷, e associar-se a rede de Escolas Associadas UNESCO, que só em Portugal são 87 as escolas públicas ou privadas que aderiram a este programa.

A quinta reunião¹⁵⁸, realizada a 11 de junho de 2014 em Paris, seria uma continuação do tema sobre a sensibilização, educação e acesso do público ao património cultural subaquático. Das recomendações publicadas, a recomendação 4/STAB5, que remete para a recomendação 4/STAB3 e para a resolução 4/MSP, regista a importância e a necessidade de proteger e divulgar e proteger o

¹⁵⁷ Recomendação 3/STAB 4, alínea 3, decide desenvolver atividades conjuntas de divulgação junto o público e dos mergulhadores; identificar e avaliar as questões mais urgentes relativo a arqueologia Subaquática, facilitar a comunicação ente o Concelho consultivo, as ONG e as Universidades; promover e por em prática as conclusões do Concelho Consultivo, estabelecer diálogos com a indústria e harmonizar normas.

¹⁵⁸ Participaram 9 dos 12 membros eleitos: Dolores Elkin (Argentina), Michel L’Hour (França), Annalisa Zarattini (Itália), M. Seyed Hossein Sadat Meidani (República islâmica do Irão), Vladas Zulkus (Lituânia), Maria Elena Barba Meinecke (México), M. Augustus Babajide Ajibola (Nigéria), M. Constantin Chera (Roménia) e Ouafa Ben Slimane (Tunísia)

património das duas Guerras Mundiais. Com esta afirmação, julgamos que o limite temporal dos 100 anos inscrito na definição de Património Cultural Subaquático está datado e não corresponde a importância histórica destes eventos.

A missão desenvolvida no Haiti pelo delegado Xavier Nieto e o pedido de apoio por parte de Madagáscar e do Panamá dominaram os trabalhos da sexta reunião, realizada a 30 de abril de 2015.

Em 2014, o explorador americano Barry Clifford anunciou ter descoberto os restos do galeão espanhol *Santa Maria* ao largo da Cidade de Cabo Haitiano. As autoridades locais solicitaram o envio uma missão da UNESCO para avaliar o projeto e para se proceder a identificação dos possíveis despojos do *Santa Maria*. A conclusão da missão foi do que o *Santa Maria* teria naufragado muito perto da costa e os vestígios estariam atualmente depositados sobre uma enorme camada sedimentar, com influência do rio, pelo que o sucesso das pretensões do projeto seriam limitados e que seria necessária uma equipa multidisciplinar internacional com grande capacidade tecnológica.

A questão do Panamá resulta de um pedido feito pelo governo a fim de avaliar o estado dos despojos do galeão espanhol *São José* (Século XVII) naufragado junto ao arquipélago de las Perlas. Este tem sido explorado comercialmente desde 2003 pela Sociedade de investimentos Marinas del Istmo (IMDI)¹⁵⁹.

Para Madagáscar, o pedido era referente a um despojo que se encontrava na baía de Santa Maria e que estava a ser explorado já algumas semanas por uma sociedade britânica de produção cinematográfica. As autoridades acreditavam que estava a ser realizados

¹⁵⁹ O Chefe de missão nomeado foi o Arqueólogo Subaquático espanhol Xavier Nieto, acompanhado pelo especialista Dolores Elkin, Argentina, Helena Baraba, Mexico, e Ovido Preyra, Cuba. Além de avaliar o estado dos despojos, a equipa tinha como objetivo, conjuntamente com especialistas locais, estabelecer um plano de gestão para conservação para os despojos *in situ* e para os que foram recuperados. Esta missão prevista para 6 de julho de 2015 seria paga na totalidade pelo governo panamiano.

trabalhos de escavação e que estava a destruído irremediavelmente o sítio arqueológico¹⁶⁰.

As três reuniões¹⁶¹ seguintes são dominadas pelo pedido de ajuda dos Governos do Madagáscar¹⁶², do Panamá¹⁶³ e Guatemala relativamente a trabalhos conduzidos por caçadores de Tesouros. Outra missão conjunta na Bulgária com o ICOMOS, a pedido do governo local para avaliar o estado de conservação da cidade antiga de *Nessebar*. Também é debatido a questão das pilhagens do Património cultural subaquático por mergulhadores amadores e outras atividades marítimas. É, ainda, aprovado os sete projetos mundiais de boas práticas e a relação do Património Cultural Subaquático com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nomeadamente o Objetivo 14.

7 Os Acordos entre Estados no quadro dos bens Culturais subaquáticos.

Se a CNUDM e da Convenção UNESCO 2001 não suscitam dúvidas na sua qualificação como fonte de direito internacional, pode suscitar certa hesitação os acordos políticos como modo de produção de normas jurídico-internacionais.

Efetivamente, os acordos políticos representam a combinação de vontades formulada entre os sujeitos internacionais que, apesar de não estar provida de efeitos jurídicos, fornecem aspetos determinantes sobre a evolução da sociedade internacional.

¹⁶⁰ O Chefe da missão nomeado foi o Arqueólogo Francês Michel L'Hour com a incumbência de encontrar financiamento para realização desta missão.

¹⁶¹ Sétima reunião (10 de Maio de 2016) - UCH/16/7. STAB/8; Oitava reunião (1 de junho 2017) – UCH/17/8.STAB/10; Nona Reunião (8 de junho 2018) – UCH/18/9. STAB/11

¹⁶² Documento UHC/15/7.STAB/4 - relatório da missão à Madagascar e a presumível descoberta dos despojos do Adventure Galley navio pirata associado ao William Kidd.

¹⁶³ Documento UHC/16/7.STAB/5 – relatório da Missão ao Panamá e o projeto da empresa Investigaciones Marinas del Istmo, S.A. (IMDI).

Na ausência de um consistente regime de proteção internacional do património cultural subaquático, foram os acordos negociados entre Estados soberanos que manifestaram o interesse em proteger e em regular bens culturais abrangidos pela imunidade soberana que tenham sido localizados em águas territoriais.

Por isso, os acordos que iremos tratar neste capítulo, determinaram obrigações e princípios de direito reconhecido nos termos do artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça (ETIJ).

Para simplificarmos a análise, ainda que sumária dos onze acordos estabelecidos entre 1908 e 2003, dividimos a nossa perspetiva em duas fases negociais seguindo o critério da entrada em vigor da CNUDM e da Convenção UNESCO 2001.

Na primeira fase, excetuando o acordo bilateral entre o Reino da Suécia e os Países Baixos, de 1908¹⁶⁴, sobre a recuperação de navios naufragados nas águas costeiras de cada um desses países, os outros três acordos foram celebrados em contexto pós-guerras mundiais: 1921¹⁶⁵, 1952¹⁶⁶ e 1953¹⁶⁷. Aquilo que é comum entre todos é que resultaram sempre num quadro negocial que favorecia o salvamento marítimo. No entanto, os acordos bilaterais celebrados entre o Reino Unido e a Itália (1952) e o Reino Unido e a República Federal da Alemanha (1953) diferem dos restantes por se tratar do salvamento de destroços de navios militares, por conseguinte, com imunidade de bandeira.

Ainda nesta fase, mas num segundo momento, se atendermos ao Acordo bilateral entre a Austrália e a Holanda de 1972, relativo à

¹⁶⁴

¹⁶⁵ Acordo entre o Reino Unido e a Dinamarca, em 1921, relativo aos despojos subaquáticos que não recaem sob a Jurisdição dos estados costeiros

¹⁶⁶ Acordo, através de troca de notas, entre o reino Unido e a Itália, celebrado em 6 de novembro sobre os vestígios do *HMS Spartan*, naufragado no decurso da II Guerra Mundial

¹⁶⁷ Acordo entre o Reino Unido e a república Federal da Alemanha, sobre munições e destroços de navios afundados no mar do Norte e no mar Báltico

sucessão da titularidade dos despojos da Companhia das Índias Orientais, situados nas águas territoriais e na zona económica exclusiva Australiana é, quanto a nós, uma antecâmara no tratamento jurídico dos bens culturais subaquáticos. Além de retermos a criação de uma Comissão, figura que irá perdurar nos acordos seguintes, conduzir cientificamente a recolha, tratamento e musealização repartida entre e para os dois Estados, é marcado pelo necessário enquadramento arqueológico como parte fundamental do acordo, mas acima de tudo, pelo estabelecimento do princípio da indivisibilidade dos bens arqueológicos¹⁶⁸.

Do conjunto de acordos da primeira fase, julgamos útil determos o celebrado, em 1989, entre a República Francesa e os Estados Unidos da América relativo ao CSS Alabama, nos termos em que são estabelecidas medidas concretas, seguindo princípios arqueológicos e de conservação (preventiva e curativa), submetidas a uma Comissão Científica paritária, composta por vários peritos entre eles do Governo francês e norte americano. Um dos princípios de maior nota é a consideração pelo património cultural subaquático como um recurso frágil e não renovável e que para o efeito deve estudo e monitorizado para o presente e para o

¹⁶⁸ *In modern archaeological practice sites are no longer regarded merely as a source of important individual items, but rather as a body of material whose collective value far outweighs the importance of the individual pieces and in which the relationship of the individual objects within the sample are a major part of its historical value. Accordingly, the sharing of material from an archaeological site is best regarded as the accommodation in several localities of a corporate entity rather than its division into parts.*

If the decision is made that the contents of an archaeological site are to be apportioned between two or more institutions, the first principle to be observed is that the total assemblage should be capable of reassembly to allow further statistical and scholarly analysis. It follows, therefore, that unnecessary splitting of a sample of closely similar objects capable of statistical treatment should be avoided and, where samples are accommodated in more than one institution, those institutions should contract not to disperse them further and, moreover, to agree to allow samples to be brought together for analysis and study as required. The second principle is that where unique or rare objects, themselves, form a meaningful assemblage within the whole, this assemblage should not be split or, if split, perfect replicas be made to complete the assemblage. As in the case of the division of statistical samples an agreement should be made between the recipients to reconstitute the original assemblage if it is required for scholarly research.

futuro¹⁶⁹. Reconhece ainda que, a titularidade do naufrágio, composto pelos vestígios do navio e dos artefactos que lhe estão associados, são propriedade dos Estados Unidos da América, mas que qualquer intervenção no sítio arqueológico deva ser conduzida segundo a legislação francesa¹⁷⁰.

Após aprovação da Convenção UNESCO 2001, surgiram novos acordos bilaterais e multilaterais, julgamos útil destacar o relativo ao Despojo *la Belle*, mais uma vez, celebrado entre os Estados Unidos e a República Francesa; e a subscrição conjunta do Canadá, República Francesa, Reino Unido e o Estados Unidos para o despojo do *RMS Titanic*¹⁷¹.

No que diz respeito, aos despojos do *La Bell* descobertos no Rio Mississippi, a França mantinha a titularidade dos vestígios, mas, ao mesmo tempo, declarava não pretender a devolução dos bens arqueológicos que se mantiveram à guarda do Estado do Texas por um período de noventa anos. Acresce ainda que a República Francesa, não

¹⁶⁹ Artigo 1º do acordo, Agreement between the Government of the United States of American and the Government of the Republic of France concerning the Wreck of the CSS Alabama signed in Paris on 3 October 1989: *The study, management and protection of the CSS Alabama site is guided by the principle that the shipwreck is an important and unique part of both American and French naval history, of great mutual and international interest. Its exploration and study require the advice of the Committee. Considered to be a fragile, nonrenewable heritage resource, the wreck is to continue to be studied in a manner consistent with its protection, insofar as its physical environment allows, for the presente and for the future.*

¹⁷⁰ Artigo 2º do acordo: *The government of the United States of American as owner of the wreck and the associated artifacts of the CSS Alabama, represented by the Navy, accredits the Association as operator of the Alabama archaeological project and recognizes its responsibility for the scientific study, research and management of this project, subject to official permits issued by the Ministry of Culture of France and to the Association's conformance with the terms of this agreement. In that capacity, the Association and its principal investigator are responsible for defining short and long-term research goals and for incorporating them into a research "design" for their investigation of the wreck. This research plan shall be addressed to the Committee for review and for recommendations to the Minister of Culture, the cognizant French authority. A copy shall be sent to the representative of the owner unless he is also a member of the Committee*

¹⁷¹ Relativamente a proteção do Titanic enquanto património Cultural Subaquático de destacar Mariano J. Aznar e Ole Varmer *The Titanic as Underwater Cultural Heritage: Callenges to its Legal Internacional Protection*. *Ocean Development & International Law*, 2013, 44:1, 96 -112.

só afirma a nacionalidade dos bens descobertos como declara, no artigo 1º, que não houve abandono nem transferência de titularidade. Esta afirmação é, quanto a nós, um claro afastamento do regime jurídico do salvamento marítimo e da aplicação da legislação Norte Americana que, em caso de abandono de navio passaria o título para o Estado em que este tinha sido descoberto¹⁷². Dito de outro modo, a República Francesa vem afirmar neste 1º artigo que não houve extinção de propriedade pelo que não lugar ao apossamento dos bens culturais subaquáticos ainda que figure no acordo os Estados Unidos como fiel depositário daqueles bens.

O acordo multilateral, assinado em fevereiro de 2004, relativo os despojos do *RMS Titanic* assume particular relevância por ser o único acordo com regras estabelecidas para a intervenção, preservação, conservação e divulgação do bem entendido como histórico, não como bem arqueológico, enquanto património cultural subaquático. Este acordo é elaborado à luz do artigo 303 do direito do mar privilegiando, contudo, a preservação *in situ* destes vestígios, navio e carga que, sem o afirmar, é o princípio basilar da Convenção Unesco 2001¹⁷³.

¹⁷² O Abandoned Shipwreck Act de 1987, aprovado pelo Congresso Americano destinada a proteger naufrágios históricos de caçadores de tesouros e salvadores, transferindo o título para os destroços para o estado em que as águas se encontram: *Section 6 (d) Any abandoned shipwreck in or on the public lands of the United States is the property of the United States Government. Any abandoned shipwreck in or on any Indian lands is the property of the Indian tribe owning such lands; Section 7 (a) The law of salvage and the law of finds shall not apply to abandoned shipwrecks to which section 6 of this Act [43 U.S.C. 2105] applies.* A discussão do “abandono”, não querendo densificar nesta fase da dissertação a locução de abandono de navio ou navio abandonado, foi amplamente discutido nas reuniões preparatórias do texto final que aprovou a Convenção Unesco 2001. Aliás, chegou mesmo a fazer parte do articulado proposto o que suscitou amplo debate no seio do Unesco e em artigos científicos que deram às bancas naquele período.

¹⁷³ No entanto, a maioria dos acordos bilaterais e multilaterais é limitada na aplicação. Em rigor, são normas interpretadas para um local ou objeto concreto, e para as partes contratantes ainda que se possa admitir como jurisprudência no regime dos bens culturais subaquáticos na gestão dos espaços marítimos já que é aludido em alguns diplomas o mar territorial e a plataforma continental.

8. Direito Português

Em Portugal, o primeiro diploma aplicado aos bens culturais subaquáticos decorre da aprovação do Decreto-Lei nº 416/70, de 1 de setembro com as alterações introduzidas pelo Decreto lei nº 577/76, de 21 de julho, que estabelece que os objetos sem dono conhecidos achados no mar com interesse científico, designadamente arqueológico, constituem propriedade do Estado¹⁷⁴. Tal dispositivo, que coexiste com o regime vigente, regula os achados com interesse científico descobertos, de acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei nº 416/70, no fundo do mar em toda a extensão das águas do limite interior da área de Jurisdição das capitâncias e desde que não esteja observado a soberania estrangeira sobre os achados.

O Decreto-Lei nº 289/93 de 21 de agosto com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei nº 85/94 de 30 de março, que desenvolve a Lei nº 13/ 85, de 6 de julho, pretendia estabelecer as normas relativas ao património cultural subaquático e ainda criar a Comissão do Património Cultural Subaquático, com o fim de acompanhar os trabalhos arqueológicos subaquáticos e proceder à respetiva fiscalização. De acordo, com o artigo 1º, as normas estabelecidas eram aplicadas no mar territorial.

Contudo, algumas das opções então perfilhadas deram origem a largas polémicas, sobretudo porque estabeleciam para o património cultural subaquático um regime particularmente liberal¹⁷⁵. Efetivamente, a

¹⁷⁴ O nº 1 do art 1º Os objectos sem dono conhecido achado no mar, no fundo do mar ou por este arrojados, incluindo despojos de naufrágios de navios, aeronaves ou de qualquer material flutuante e fragmentos de quaisquer deles ou de sus cargas e equipamentos, que de ponto de vista científico (designadamente arqueológico), artístico ou outro tenham interesse para o Estado, constituem sua propriedade. Ainda, o nº 2 do mesmo artigo, equiparam-se aos objectos sem dono conhecido os que não forem recuperados pelo dentro do prazo de cinco anos a contar da data em que os perdeu, abandonou ou deles se separou por qualquer modo.

¹⁷⁵ Armando Marques Guedes, «O Património Cultural Subaquático», in direito do património cultural, pp. 441 e seguintes; Despacho nº 113/96, de 10 de dezembro;

identificação e recuperação dos bens de interesse cultural seriam conseguidos através de uma metodologia arqueológica específica ao meio em causa, salvaguardando a integridade dos artefactos descobertos e, do mesmo modo, dos direitos do achador ou recuperador.

Ora, o diploma estabelecia regras para a arqueologia subaquática, para garantir a integridade dos bens recuperados possibilitando que estes fossem utilizados como forma recompensa ao achador. Para o efeito, o regime de prospeção e recuperação previa contratos administrativos de concessão, autorização e de licença onde a remuneração dos concessionários é garantida através de percentagem variável em função do valor do bem recuperado ou pelo próprio bem quando garantida a representatividade nos museus portugueses.

Estes trabalhos eram unicamente limitados nas áreas restritas¹⁷⁶, nas restantes áreas do mar territorial os contratos atribuídos adquiriam espaços de 100 milhas marítimas quadradas, para ações de prospeção, e 2 milhas marítimas de raio para ações de recuperação. Cada área atribuída para a prospeção, no máximo de duas, tinha que estar afastada pelo menos uma milha marítima, exceto quando os trabalhos fossem da responsabilidade da mesma entidade.

Este modelo de regime é muito próximo da Lei do Salvamento com nuances da *Law of finds* no que diz respeito a transferência de titularidade ainda que esta não processe automaticamente com a descoberto do bem abandono. Por conseguinte, polémica é que este regime se viu envolvido, numa altura em que já decorri intervenções científicas, junto a Fortaleza de São Julião da Barra, nos despojos da Nossa Senhora do Mártires, que seriam parte do Pavilhão de Portugal na

Ministério da Cultura, Relatório Intercalar Proposta de Lei de Bases do Património Cultural. Lisboa, 1998, p 18

¹⁷⁶ Nº 1 do Artigo 18º Reservas naturais, zonas militares restritas, zonas de pesca delimitadas, Zonas de passagem de exploração petrolífera ou de outros minerais; Navios de guerra afundados durante a segunda Guerra Mundial; Navios afundados que contenham explosivos, óleos ou outros materiais a bordo cuja libertação ponha e perigo o equilíbrio ecológico; corredores de navegação delimitados por esquemas de separação de tráfego ou sempre que possa ser afectada a segurança da navegação.

Expo 98, e talvez por isso, este diploma foi revogado.

O regime do Património Cultural subaquático foi reconduzido pelo Decreto-Lei nº 164/97 de 27 de junho que retomou a atividade arqueológica subaquática à condição de empreendimento estritamente científico¹⁷⁷.

Se o Decreto-Lei nº 164/97 revogou de modo expreso o Decreto-Lei nº 289/93 e o Decreto-Lei nº 85/94, de modo a eliminar a concessão da exploração comercial do modelo anterior, reconduzindo toda a atividade arqueológica realizada em meio subaquático ao trabalho estritamente científico com o objetivo de impedir as práticas destrutivas ou intrusivas que possam danificar bens culturais subaquáticos, é omissa em questões de gestão destes bens mesmo no limite do mar territorial¹⁷⁸. Em rigor, é um diploma, como referido no preâmbulo, com pretensão na salvaguarda dos direitos dos achadores com o objetivo de compatibilizar a garantia destes com a preservação da memória histórica e a informação científica que os bens por eles achados possam trazer à arqueologia portuguesa.¹⁷⁹

Para o Professor Bonifácio Ramos, este decreto-lei é um diploma claramente “datado, anquilosado e contraditório” com a prática atual. Não podemos estar mais de acordo com esta observação relativamente aos aspetos da contradição e da desatualização do diploma que, como vimos para o conceito de “achado fortuito”, não garante a contextualização científica e minimização de impactes sobre o património cultural subaquático¹⁸⁰. Ao centrar o diploma nas garantias do achador, é pouco clarificador no modelo de gestão dos bens como no ordenamento espacial, e na articulação com as demais entidades com tutela no mar.

Efetivamente, os bens arqueológicos identificados nas “zonas

¹⁷⁷ No preâmbulo do Diploma

¹⁷⁸ Alínea a) do nº1 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 164/97, de 27 junho

¹⁷⁹ Artigo 16º e seguintes do Decreto-Lei nº 164/ 97, de 27 junho

¹⁸⁰ Se a atribuição de uma recompensa potência a entrega de um determinado bem arqueológico, permite, por outro lado, a recolha indiferenciada destes perturbando o contexto arqueológico, por conseguinte, o registo científico.

envolventes”, circunscritos ao mar territorial, são considerados testemunhos do património cultural subaquático¹⁸¹. Excetua-se, a alínea 2 do artigo 8 em que a utilização de equipamentos de deteção remota no domínio publico marítimo está proibida a sua utilização em sítios de valor arqueológico subaquático reconhecidos e constantes do inventário e dos registos do Estado. Ora, nos termos do artigo 3º da Lei nº 54/2005, 15 de novembro¹⁸², que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, o domínio publico marítimo compreende (i) as águas costeiras e territoriais; (ii) os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva.

Daqui depreende-se que, na aplicação do Decreto-Lei nº 164/97, só os bens arqueológicos subaquáticos que se encontram no Mar Territorial são automaticamente abrangidos pela noção de património cultural subaquático. Contudo, estes bens não são enquadrados no domínio publico marítimo, deixando em aberto a questão da repartição de competência entre o Estado central e as Regiões. Por isso, a LBOGEMN ao incluir o património cultural subaquático nos usos e atividades, enquadrou estes bens no domínio publico marítimo.

A Lei nº 13/85¹⁸³ e o Decreto-Lei 164/97 seriam objeto de alteração com publicação da Lei nº 19/2000 de 10 agosto. Tratou-se da transferência de competência do Governo do Continente para as regiões da Autónomas dos Açores e da Madeira em matéria de adoção das medidas necessárias e indispensáveis para a realização de trabalhos arqueológicos terrestres e subaquáticos. O mesmo diploma promove a necessidade da elaboração pelas Assembleias Legislativas Regionais os respetivos decretos legislativos regionais.

¹⁸¹ Artigo 2

¹⁸² Alterado pelas Leis n.ºs 31/2016, de 23 agosto, 34/2014, de 19 de junho, e 78/2013, de 21 de novembro.

¹⁸³ Acórdão nº 403/ 89 do tribunal constitucional: A Lei 13/85 foi, para as regiões dos Açores, considerada inconstitucional nas medidas previstas 0 1,2 e 3 do artigo 3º; nº 2 do artigo 7º; nº 1 do artigo 9º, nº 3, 4 e 5 do artigo 21º; nº 1 do artigo 26º, nº 1 do artigo 45º; artigo 58º, artigos 61º e 62º.

A Região Autónoma da Madeira (RAM) manteve as normativas publicadas pelo Governo da República, enquanto que a Região Autónoma dos Açores (RAA) tem produzido decretos regulamentares específicos à sua situação. Desta forma, focaremos apenas a RAA e os diplomas abrangentes ao património cultural subaquático.

Nesta questão do direito aplicado aos bens culturais subaquáticos dos Açores temos que referir a publicação do Decreto Legislativo Regional nº 30/83/A, que assumia que todos os objetos, nomeadamente os de valor histórico, arqueológicos e artísticos, que vierem a ser encontrados nas águas territoriais da Região dos Açores e da respetiva zona económica exclusiva, os quais não tenham proprietário conhecido ou se possam presumir abandonados.

Importa referir que este decreto foi declarado inconstitucional pelo acórdão 280/90 do Tribunal Constitucional por versarem matéria reservada à competência própria dos órgãos de soberania e pela ilegalidade na atribuição de competências que contrariam uma lei geral da República¹⁸⁴.

Apesar da alteração produzida pela Lei nº 19/2000, o regime jurídico da gestão do património arqueológico dos Açores só seria publicado após o estabelecimento da Lei de bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural conforme o disposto no nº1 do artigo 31º da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro.

A importância crescente dos vestígios arqueológicos localizados meio subaquático, a toda uma tomada ainda que tardia de atenção quanto à sua proteção, justificou a criação de regulamentação específica que iremos abordar na perspetiva da gestão e do ordenamento do espaço marítimo.

¹⁸⁴ Referente ao Decreto-Lei nº 416/70, de 1 de setembro

Como acima aludido, o património Arqueológico é disciplinado pelo Decreto Legislativo Regional nº 27/2004/A,¹⁸⁵ que estabelece o quadro normativo relativo à gestão do património arqueológico, no sentido da prevenção, salvamento, investigação e fruição pública. Este diploma aplica-se a todo o território regional, como definido no Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores. Ora, o nº2 do Artigo dispõe que constituem parte integrante do território regional as águas interiores, o mar territorial e a plataforma continental contígua ao arquipélago

O Governo Regional da RAA, no âmbito da sua competência em matéria do património cultural¹⁸⁶, criou parques arqueológicos subaquáticos, que “permitem visitas controladas de mergulhadores, mediadas por empresas marítimo – turísticas devidamente licenciadas, sem impacto negativo sobre a conservação dos bens arqueológicos e naturais presentes, e que este testemunho arqueológico se encontra bem identificado, contendo elevado potencial na promoção turístico – cultural” e refletem “a necessidade da adoção de medidas de proteção, de estudo e inventariação do património subaquático que resultem na divulgação do turismo arqueológico e no incremento da história náutica¹⁸⁷”.

¹⁸⁵ Alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº 6/2018/A de 16 de maio que introduziu as alterações produzidas pela entrada em vigor da Convenção da Unesco 2001 e introdução das Cartas de Risco

¹⁸⁶ Ana Catarina Garcia, Parques arqueológicos subacuáticos visitables en portugal. Un análisis comparativo de algunos casos de promoción turística subacuática, *in Lecturas del agua un acercamiento interdisciplinar desde la cultura y el turismo*, 2016, p 262-275

¹⁸⁷ Prefácio Decreto Regulamentar Regional n.º 17/2015/A Cria o Parque Arqueológico Subaquático do *Slavonia*, na Ilha das Flores.

PARTE III – O Ordenamento e a gestão do espaço marítimo e a gestão dos bens culturais subaquáticos

9- Considerações gerais

O quadro para o ordenamento do espaço marítimo foi estabelecido através da Diretiva 2014/89/EU de 23 de julho. Este quadro, desenvolvido no âmbito da PMI¹⁸⁸, tem por objetivo ser um instrumento estratégico intersectorial destinado a permitir às autoridades públicas e às partes interessadas que apliquem uma abordagem coordenada, integrada, integrada e transnacional.

Importa referir que nas partes interessadas incluem-se os promotores das atividades económicas a ser desenvolvidas no espaço marítimo, e, no regime jurídico português, também os municípios ou as associações de municípios que pretendam dinamizar o espaço marítimo adjacente ao seu território ¹⁸⁹.

O pilar desta abordagem é ambiental, na medida em que a sua aplicação é baseada no ecossistema enquanto promoção do desenvolvimento e crescimento sustentável das economias marítimas e costeiras e a utilização sustentável dos recursos marinhos e costeiros.

A fim de concretizar esta abordagem foi necessário que os Estados-Membros, desenvolvessem planos em que tivesse previsto o ordenamento dos diferentes usos, no tempo e no espaço, e como forma de gestão eficaz das atividades marinhas e para a utilização sustentável dos recursos marinhos e costeiros.

Em Portugal, a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional (LBOGEM), e o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, que a

¹⁸⁸ Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008

¹⁸⁹ De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 38/2015 de 12 de março que desenvolve a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril.

desenvolve¹⁹⁰, e que transpôs a Diretiva 2014/89/UE¹⁹¹, são os pilares do regime jurídico do ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional (RJOGEMN).

Este regime estabelece, pela primeira vez, as normas aplicáveis à utilização de todo o espaço marítimo adjacente ao território continental e ao dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, incluindo a plataforma continental para além das 200 milhas marítimas.

Além disso, alterou o paradigma vigente, atribuindo primazia ao vetor da utilização do EMN, criando os procedimentos aplicáveis à utilização sustentável de todo o EMN nas três componentes: social, económica e ambiental¹⁹².

Os objetivos da RJOGEMN estão na promoção da exploração económica sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, assegurando a preservação, proteção e recuperação dos valores naturais e dos ecossistemas costeiros e marinhos, bem como a manutenção do bom estado ambiental do meio marinho, assim como à prevenção dos riscos e à minimização dos efeitos decorrentes de catástrofes naturais, alterações e da ação do Homem.¹⁹³

São também objetivos ordenar os usos e as atividades a desenvolver no espaço marítimo nacional com respeito pelos ecossistemas marinhos e pela salvaguarda do património cultural subaquático, assegurando a sua utilização sustentável.

¹⁹⁰ com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 139/2015, de 30 de julho

¹⁹¹ Ver ainda, a comunicação da Comissão, Roteiro para o ordenamento do espaço marítimo: a definição de princípios comuns na UE, COM (2008) 791; Parecer do Comité das Regiões – Proposta de diretiva sobre um quadro para o ordenamento do espaço marítimo e a gestão costeira integrada (2013/C 356/18); Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do conselho que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo e a gestão costeira integrada (COM(2013) 133 final – 2013/0074 (COD) 2013/C 341/15).

¹⁹² Vasco Becher-Weinberg, Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional, Quid Juris, 2016, p 14

¹⁹³ N.ºs 1 e 2 do Artigo 4.º da Lei n.º 17/2014

No âmbito do RJOGEMN pode haver lugar a utilizações privativas e comuns do EMN¹⁹⁴. A fim de contribuir para a prevenção ou minimização de potenciais conflitos, bem como visa garantir a segurança jurídica e a transparência dos procedimentos de atribuição dos títulos de utilização privativa do EMN (TUPEM), permitindo reduzir os custos suportados pelos operadores e investidores nos sectores marítimos, incentivando, assim, o investimento e potenciando a criação de emprego¹⁹⁵.

O sistema de ordenamento e de gestão do EMN refere dois tipos distintos de instrumentos: um de natureza estratégica de políticas e outro de natureza jurídica.

A natureza política está na execução do estabelecido nos instrumentos estratégicos de política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo, nomeadamente aquilo que foi desenvolvido pela Estratégia Nacional para o Mar¹⁹⁶.

A natureza jurídica está nos instrumentos de ordenamento propriamente ditos incluem o plano de situação e os planos de afetação,¹⁹⁷ embora estes, quando aprovados, integram o plano de situação.¹⁹⁸ O plano de situação reconhece os usos ou as atividades existentes e potenciais que devem estar devidamente identificados, entre eles o património cultural subaquático, assim como a distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades desenvolvidos em uma ou mais áreas e ou volumes do EMN.

O plano de situação não se limita ao mero levantamento da realidade existente no EMN. Este instrumento identifica também a distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades potenciais, ou

¹⁹⁴ Artigos 15º e 16º da Lei nº 17/2014

¹⁹⁵ Vasco Becker-Weinberg *Estudo sobre o Espaço Marítimo Nacional Adjacente ao Território Municipal de Cascais, Câmara Municipal de Cascais, policopiado, 2019, p. 5*

¹⁹⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014, 12 de fevereiro

¹⁹⁷ N.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2015.

¹⁹⁸ N.º 3 do artigo 7.º da LBOGEM.

seja, dos usos e das atividades que são passíveis de vir a ser desenvolvidos nas áreas e ou volumes abrangidos pelo plano.

O plano de situação esta ainda sujeito a diversas condicionantes, como a evolução tecnológica, a variabilidade das condições ambientais, ao dinamismo e complexidade de funcionamento dos ecossistemas marinhos e pelas alterações climáticas. Possui, por isso, uma dinâmica própria. Com efeito, o plano de situação está sujeito a várias condicionantes que podem implicar a necessidade de se proceder a alterações do plano, à sua suspensão ou a correções materiais.

O plano de situação, em vigor nos termos da resolução do Conselho de Ministros nº 203- A/2019, de 30 de dezembro, é constituído por elementos gráficos que estabelecem a distribuição espacial e temporal dos valores, dos usos e das atividades existentes e potenciais na área e volume do espaço marítimo em causa, bem como a identificação das restrições e condicionantes de utilidade pública e de natureza ambiental em vigor que possam constituir limitações, temporárias ou permanentes, a qualquer forma específica de usos ou atividades. O plano de situação é, ainda, acompanhado de um relatório de caracterização da área e ou volume de incidência, e de um relatório ambiental, nos termos da legislação aplicável¹⁹⁹.

Por sua vez, o plano de afetação, abrange áreas e ou volumes do EMN, afetando-as a usos e a atividades que não estejam identificados como usos ou atividades atuais ou potenciais no plano de situação.²⁰⁰

Os planos de afetação podem ser elaborados, quer pelo Estado e pelas regiões autónomas, como por qualquer interessado que pretenda

¹⁹⁹ O plano de situação, para as subdivisões do continente, Madeira e Plataforma Continental Estendida encontra-se estruturado do seguinte modo: Volume I. Enquadramento, Estrutura e Dinâmica; Volume II. Metodologia Geral de Espacialização de Servidões, Usos e Atividades; Volume III. Espacialização das Atividades por Subdivisão; Volume IV. Relatório de Caracterização por Subdivisão; Volume V. Relatório Ambiental; Volume VI. Resumo Não Técnico do Relatório Ambiental.

²⁰⁰ Alínea *b*) do n.º 1 do Artigo 7.º da LBOGEM e Artigos 19.º a 35.º do Decreto-Lei n.º 38/2015.

desenvolver um uso ou atividade que não esteja previsto como existente ou potencial no plano de situação.²⁰¹

A possibilidade de qualquer interessado elaborar um plano de afetação permite a conciliação entre o interesse público e a iniciativa privada, sem prejuízo do exercício dos poderes públicos relativamente ao procedimento de elaboração, conteúdo, aprovação e execução deste instrumento de ordenamento. No caso dos Municípios reforça não só seu papel na interação terra-mar, como potencia a articulação entre as entidades da administração central e local em matérias de ordenamento e de gestão das zonas marítimas adjacentes aos diversos territórios, trazendo a sociedade civil para os processos de participação.

A diferença entre o conteúdo documental dos planos de situação e de afetação respeita ao facto dos planos de afetação não serem acompanhados de um relatório e de uma declaração ambiental,²⁰² ainda que estes instrumentos estejam sujeitos a avaliação de impacto ambiental nos termos legalmente previstos.²⁰³

Ambos os planos devem ter em conta as interações terra-mar, por isso, incluir medidas de articulação e de coordenação com os programas e os planos territoriais²⁰⁴.

Como iremos analisar nos capítulos seguintes, esta articulação prevista também na RJIGT²⁰⁵, decorre da identificação dos recursos do território que são representados também pelos vestígios arqueológicos, como através dos elementos e conjuntos construídos²⁰⁶.

Estes recursos são identificados nos programas e nos planos territoriais que devem estabelecer as medidas indispensáveis à proteção

²⁰¹ N.º 5 do artigo 8.º da LBOGEM e artigos 22.º, 30.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 38/2015.

²⁰² Artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 38/2015.

²⁰³ N.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 38/2015.

²⁰⁴ N.º 2 do artigo 27.º da LBOGEM; alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º e alínea c) do Artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 38/2015.

²⁰⁵ Artigo 25º do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio

²⁰⁶ Artigo 10º do Decreto-Lei nº 80/2015

e à valorização do património arquitetónico, arqueológico e paisagístico, acautelando o uso dos espaços envolventes²⁰⁷.

Os programas e os planos territoriais devem assegurar a respetiva compatibilidade com os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, sempre que incidam sobre a mesma área ou sobre áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada, devendo ser dada prioridade às soluções que determinem uma utilização mais sustentável do espaço²⁰⁸.

10 Os Bens Culturais Subaquáticos no Plano de Situação

O Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo (PSOEM), nos termos da Resolução do Conselho de Ministros nº 203 – A/ 2019, de 30 de dezembro, é o instrumento que procede ao ordenamento das áreas ou de volumes do espaço marítimo nacional, considerando o mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental até ao seu limite exterior²⁰⁹, com a identificação dos sítios de proteção e preservação do meio marinho. Ainda a distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades atuais e potenciais²¹⁰.

Para efeitos da Lei, o PSOEM deve ser acompanhado de elementos que caracterizem os usos e as atividades existentes e potenciais, ou seja, aquelas que estão a ser desenvolvidas e outras passíveis de desenvolvimento.

²⁰⁷ Artigo 17º do Decreto-Lei nº 80/2015

²⁰⁸ Nº 3 do artigo 25º do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio

²⁰⁹ Artigo 2º da Lei Nº 17/2014, de 10 de abril

²¹⁰ Alínea a) do nº 1 do artigo 7º da Lei Nº 17/2014, de 10 de abril.

Ora, a identificação e a distribuição espacial dos valores correspondentes ao património cultural, material e imaterial, definida no artigo 9º e seguintes do Decreto-lei nº 38/2015 do PSOEM, deriva da localização dos vestígios num formato de inventário nacional, regional e local atualizado pelas diferentes tutelas de Cultura.

Em Portugal existe o inventário da Direção Geral do Património Cultural, das Direções Regionais de Cultura, e de algumas Câmaras Municipais Costeiras, como garantia de um conteúdo adequado para gestão e sistematização do conhecimento, dos usos e das atividades compatíveis para a situação existente atual relativa ao património cultural subaquático.

Segundo informação que consta no PSOEM, Portugal tem atualmente mais de 9.000 registos de património cultural subaquático (figura 1), na maioria dos casos referentes a navios naufragados ou perdidos, de várias épocas, e artefactos, tendo-se recorrido a todos os tipos de fontes escritas, orais, arqueológicas, iconográficas, cartográficas, entre outros, incidindo especialmente sobre vestígios de várias origens culturais localizados em águas portuguesas²¹¹.

²¹¹<https://webgis.dgrm.mm.gov.pt/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=15c32cf0500c43148f97270db0c1f584>

PSOEM - Plano de Situação Ordenamento do Espaço Marítimo

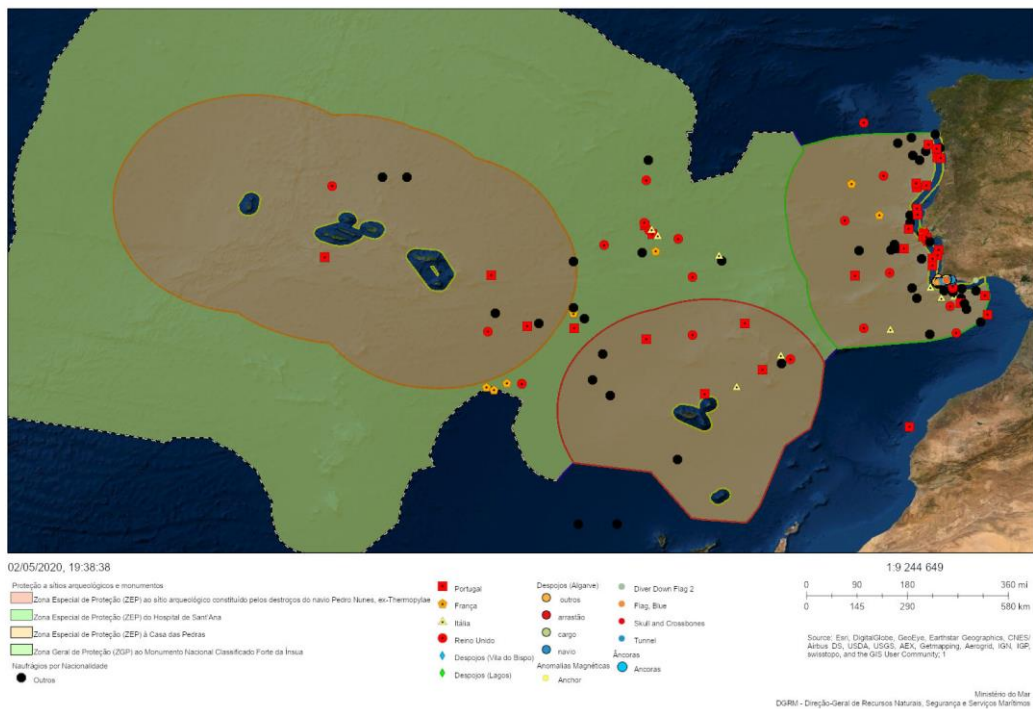


Figura 1: Espacialização dos sítios arqueológicos subaquáticos inventariados para o PSOEM. Fonte DGRM.

Contudo, pela natureza das referidas fontes informativas, a maioria de tais registos não inclui georreferenciação fiável ou rigorosa. Este facto, associado à dinâmica sedimentar própria dos fundos marinhos e às características geomorfológicas da zona de interface marítima e à evolução do impacte antrópico na faixa costeiras e em áreas portuárias, determina que por mais exhaustiva que seja a inventariação, esta não poderá ser considerada um indicador absoluto de certezas, mas meramente um indutor de presunções relativas. Quer isto dizer que na totalidade do espaço marítimo pode ocorrer a existência de vestígios, bens ou outros indícios arqueológicos, em que seja estabelecido normas de proteção com carácter preventivo e temporário²¹².

²¹² Como carácter preventivo, podemos entender a reserva de espaço temporária aquela que determinada pelo desenvolvimento de trabalhos arqueológico ou das ações de fiscalização, preservação e proteção do património cultural subaquático

Por estas razões, qualquer uso do leito do mar (como do meio aquático em geral), requer a realização de um estudo específico que inclua, por um lado, uma avaliação dos dados de inventário disponíveis, eventualmente correlacionáveis, e por outro, investigações de terreno atualizadas, dada a supracitada dinâmica sedimentar dos fundos submarinos e subaquáticos em geral.

Os locais, no mar ou no interface terra-mar, com património cultural subaquático constituem-se como áreas de servidão administrativa, podendo as atividades nelas praticadas estarem, ou não, sujeitas a reserva de espaço marítimo nacional, com consequente obtenção prévia de Título de Utilização Privativa de Espaço Marítimo Nacional (TUPEM), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março.

Resulta da letra da Lei que a utilização privativa do espaço marítimo nacional é estabelecida mediante a reserva de uma área ou volume para um aproveitamento do meio superior ao obtido por utilização comum e que resulte em vantagem para o interesse público.

Ora, a reserva do espaço marítimo para o desenvolvimento de uma atividade envolvendo o património cultural subaquático ocorre tanto como respeitante ao estudo, preservação *in situ*, como na criação de planos especiais de ordenamento de bens culturais submersos ou outros modelos de valorização e de fruição deste património.

Não obstante, o nº 2 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 38/2015, associa aos usos e atividades existentes e potenciais, a necessidade de identificar restrições de utilidade pública, os regimes de salvaguarda e de proteção dos recursos culturais.

Os regimes de salvaguarda atualmente existentes que permite identificar as restrições são aqueles que, no interface terra-mar, procederam a classificação e consequente zona de proteção espacial

determinado pela competência da Autoridade Marítima (Decreto-lei nº 43/2002 de 2 de março e Decreto-lei nº 44/2002 de 2 de março), incluído nas ações de coordenação de competências de defesa e vigilância sobre o espaço marítimo.

nos termos do Decreto-lei nº 309/2009 de 23 de outubro, e o inventário dos sítios arqueológicos subaquáticos que, por despacho do órgão do governo responsável, estabeleceram zona de proteção, e nos termos da Resolução de Conselho de Ministros nº 203 – A/ 2019, possível a existência de parques arqueológicos subaquáticos e de itinerários subaquáticos.

De acordo com ao artigo 2º do Decreto-lei nº 131/2002, entende-se por parque arqueológico qualquer monumento, sítio ou conjunto de sítios arqueológicos de interesse nacional, integrado num território envolvente marcado de forma significativa pela intervenção humana passada, território esse que integra e dá significado ao monumento, sítio ou conjunto de sítios, cujo ordenamento e gestão devam ser determinados pela necessidade de garantir a preservação dos testemunhos arqueológicos aí existentes.

À criação de um parque arqueológico aplica-se os regimes de salvaguarda do património e do regime de ordenamento do território. Por conseguinte, aplica-se a coerência, articulação e compatibilização da política do ordenamento do espaço marítimo com aquele que for estabelecido para a gestão do parque arqueológico subaquático.

O Governo Regional dos Açores, dentro das transferências de competências em matéria do património cultural²¹³, têm criado um conjunto de parques arqueológicos subaquáticos, que “permitem visitas controladas de mergulhadores, mediadas por empresas marítimo – turísticas devidamente licenciadas, sem impacto negativo sobre a conservação dos bens arqueológicos e naturais presentes, e que este testemunho arqueológico se encontra bem identificado, contendo elevado potencial na promoção turístico – cultural” e refletem “a necessidade da adoção de medidas de proteção, de estudo e

²¹³ Lei n.º 19/2000, de 10 de agosto; Decreto Legislativo Regional n.º 27/2004/A, de 24 agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei Regional nº 2008/2006/A, 1º de março e Decreto Legislativo Regional nº 6/2018/A, 16 de maio

inventariação do património subaquático que resultem na divulgação do turismo arqueológico e no incremento da história náutica”²¹⁴.

É ainda referido que, os sítios arqueológicos subaquático permitem a conservação e salvaguarda da biodiversidade marinha existente, representativa dos ambientes costeiros da região, pois as estruturas submersas proporcionam substrato para a colonização de organismos sésseis, criando um ambiente similar aos recifes naturais costeiros do Mar dos Açores, nos quais se abrigam espécies marinhas de importância ecológica e económica²¹⁵. É de notar que, em alguns casos, os parques arqueológicos são articulados com as áreas classificadas como Área de Proteção e Conservação da Natureza²¹⁶ e classificada como Área de Reserva para a Gestão de Capturas²¹⁷.

Por isso, em áreas cujo a servidão administrativa se encontra estabelecida por outro uso, desde que a atividade seja compatível, está pode ser identificada como potencial e passível de ser desenvolvida nas áreas ou volumes identificados no plano de situação, aos quais não foi ainda atribuído qualquer título de utilização privativa. Isto, quanto nós, pode suceder no estabelecimento de itinerários subaquáticos que, ao promoverem um modelo de gestão do património cultural subaquático e autorizadas para trabalhos arqueológicos, não são áreas consignados no âmbito do regime jurídico do ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.

²¹⁴ Decreto Regulamentar Regional nº 20/2005/A, de 12 de outubro na redação atual que cria o Parque Arqueológico Subaquático da Baía de Angra, na ilha Terceira; Decreto Regulamentar Regional n.º 17/2015/A Cria o Parque Arqueológico Subaquático do *Slavonia*, na Ilha das Flores; Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2015/A Cria o Parque Arqueológico Subaquático do Canarias, na ilha de Santa Maria, Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2012/A Cria o Parque Arqueológico Subaquático do *Dori* na ilha de São Miguel; Decreto Regulamentar Regional n.º 15/2014/A Cria o Parque Arqueológico Subaquático da Caroline na ilha do Pico.

²¹⁵ Nos parques arqueológicos subaquáticos é proibido a pesca, qualquer que seja a arte ou modalidade, a ancoragem de embarcações, boias ou quaisquer outras estruturas, na área do parque e a realização de trabalhos de investigação científica sem autorização da autoridade gestora.

²¹⁶ Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2008/A de 26 de novembro

²¹⁷ Portaria n.º 1/2014 de 10 de janeiro

Os itinerários de mergulho em naufrágios modernos, ou contemporâneos, conhecida pela designação de *wreck diving* (Figura 2), e os Parques Arqueológicos Subaquáticos (Figura 3) estão, nos termos do PSOEM, e sem prejuízo da Lei do Património Cultural, sujeitos a autorização da utilização privativa no âmbito de projetos de investigação científica ou projetos-piloto sem carácter comercial e aos elementos necessários para instrução do pedido referidos no número VI do Anexo I do Decreto-Lei nº 38/2015, de 12 de março.

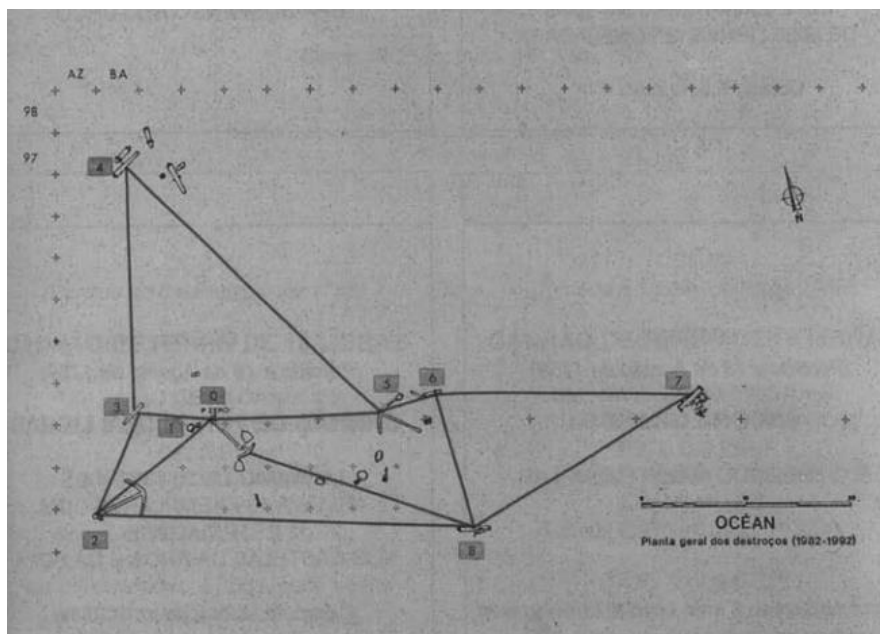


Figura 2: Itinerário subaquático de L'Ocean, praia da Salema, Vila do Bispo. Retirado de Francisco J. Alves...

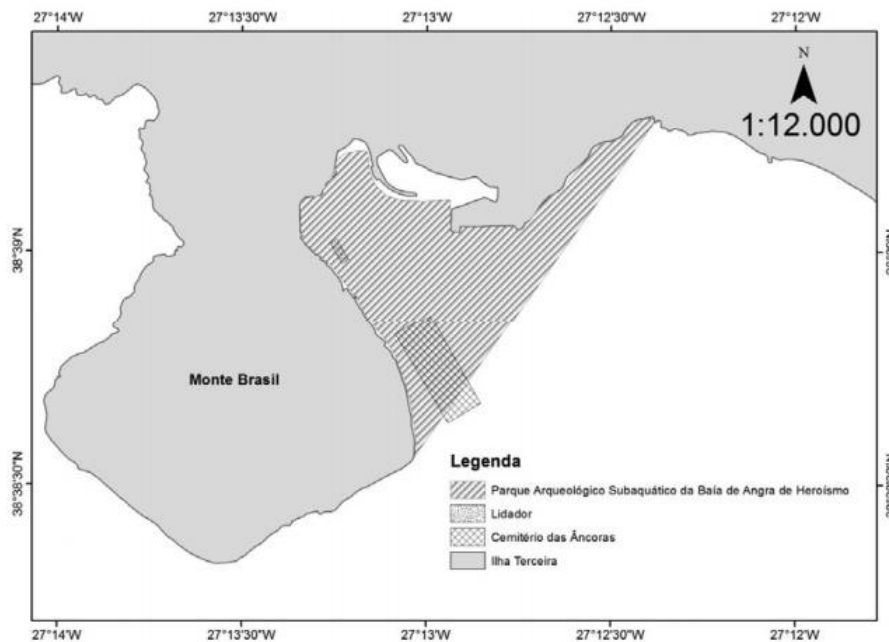


Figura 3 Limites do parque arqueológico subaquático de Angra de Heroísmo nos termos definidos no artigo 2º do Decreto Regulamentar Regional nº 19/2015/A de 15 de outubro

11. O Papel das Autarquias

A LPC reconhece às Autarquias um papel fundamental de intervenção no âmbito do Património Cultural [subaquático]. Logo no artigo 3º, a LPC define como tarefa fundamental, *o conhecimento, estudo, protecção, valorização e divulgação do património constituem um dever do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais*. Os planos e os programas de gestão territorial são dentro deste âmbito e da RJIGT, identificados como instrumentos no regime de valorização.

Por este motivo, os planos diretores Municipais (PDM) identificam os testemunhos da história da ocupação e do uso do território, as

medidas indispensáveis à proteção e valorização, acautelando os usos dos espaços envolventes²¹⁸.

De acordo com nº 2 do artigo 1º da Lei n.º 31/2014 e os n.os 1 e 2 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 80/2015 não se aplica ao ordenamento e à gestão do EMN, sem prejuízo das regras e das diretrizes dos programas sectoriais e especiais que abrangem zonas marítimas serem integradas nos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo.

Em processos de classificação do património cultural imóvel, a DGPC, ouvido os Municípios, acautelaram as zonas de proteção (ZEP) ao espaço de interface mar- terra. Efetivamente, reconduziram estas as zonas de proteção especial restringindo no mar os potenciais impactos em nos bens culturais. Impactos esses que podem ser bens materiais, mas também na paisagem ou na envolvente do sítio ou conjunto de sítios a ser protegido.

Contudo, dos 50 municípios costeiros do continente, 11 tentaram acomodar no Regulamento do PDM²¹⁹, noções ou inventário do património cultural subaquático adjacente ao seu litoral. As soluções encontradas são, desde logo, pela obrigatoriedade de participação ao município dos testemunhos encontrados em subaquático²²⁰, bem como a criação de um regime específico do património arqueológico referenciado, identificando na planta de ordenamento territorial *Zonas de potencial valor arqueológico* onde são conhecidas ocorrências de vestígios com base em achados e referências documentais se tornam suspeitas de conservarem bens arqueológicos submersos²²¹.

²¹⁸ Artigos 96º e 97º do Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio

²¹⁹ Os municípios de: Póvoa de Varzim; Aveiro; Ílhavo; Figueira da Foz; Óbidos; Lourinhã; Sintra; Cascais; Oeiras; Setúbal; Grândola.

²²⁰ Nº 3 do artigo 16º do Aviso nº 2157/2015, que aprova a revisão do PDM da Póvoa do Varzim.

²²¹ Artigo 12 e seguintes do Aviso nº 10633/2017, que aprova a revisão do PDM da Figueira da Foz.

O inventário destes bens pode ser feito enquanto sítios de interesse arqueológico²²², elementos de interesse patrimonial com vista a avaliação das intervenções que junto à costa sejam passíveis de produzir impacto no *leito marítimo*, visando assegurar o acompanhamento arqueológico presencial da intervenção ²²³.

Destaca-se, ainda, os projetos de Cartas Arqueológicas subaquáticas de iniciativa da administração local como modelo de ordenamento destes bens no espaço marítimo adjacente ao território Municipal²²⁴. Em Portugal, a Autarquia Cascais²²⁵ é a única que mantém, associada ao seu PDM um projeto ativo de Carta Arqueológica subaquática.

Não obstante, é de notar que a elaboração de cartas do património arqueológico está tipificada apenas para os instrumentos de planeamento territorial, nomeadamente na informação arqueológica contida nos solo e subsolo dos aglomerados urbanos²²⁶. Por isso, destacamos o projeto de Cascais como um dos modelos possíveis para exemplificar o papel dos municípios na elaboração de cartas do património arqueológico subaquático de âmbito local.

Os valores culturais do Município de Cascais, por caracterização, são testemunhos com valor de civilização ou de cultura, portadores de interesse cultural relevante devendo, como tal, ser objeto de especial

²²² Nº 10 do artigo 24 do aviso nº 15049/2017, de 14 setembro que procede a 1ª revisão do PDM de Grândola

²²³ Nº 4 do artigo 22 da Resolução do Conselho de Ministros nº 7-B/2020 de 20 de fevereiro que ratifica o PDM de Sintra

²²⁴ Destaca-se a importância crescente ao nível dos municípios costeiros pela valorização e proteção deste património através do desenvolvimento de Cartas Arqueológicas Subaquáticas locais como também é o caso de Lagos; ou de projetos de valorização direcionada a determinados períodos e sítios arqueológicos subaquáticos como Vila do Bispo no caso dos afundamentos provocados pelo U35 e naufrágio do Patacho Pedro Dias.

²²⁵ São vários os trabalhos relacionados com este projeto. De destacar que foi distinguido em maio de 2017, pela UNESCO em Paris, como “boas práticas” no âmbito da Convenção UNESCO 2001:

<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/underwater-cultural-heritage/best-practices-of-underwater-cultural-heritage/underwater-heritage-in-sea-of-cascais-portugal/>

²²⁶ nº1 do artigo 79º da LPC.

proteção e valorização. O modelo de achamento consignado no Plano Diretor Municipal, artigo 33º do Aviso n.º 7212-B/2015, define como património arqueológico todos os vestígios, bens e outros indícios da evolução do Homem, designadamente sítios, depósitos estratificados, estruturas, construções, agrupamentos arquitetónicos, sítios valorizados, bens móveis e monumentos de outra natureza, bem como o respetivo contexto, quer estejam localizados em meio rural ou urbano, no solo, subsolo ou em meio submerso, no mar territorial ou na plataforma continental. O mesmo artigo reconhece ainda que dentro deste património existe o arqueológico subaquático que integra um conjunto de zonas com potencial arqueológico, nas quais se inscrevem achados complexos e achados isolados que devem ser objeto de preservação.

Como princípio organizativo, de acordo com o previsto no nº 10 do decreto-lei 305/2009, a Câmara Municipal de Cascais assegura através do Núcleo de Património Histórico e Cultural o estudo, proteção, preservação, valorização e divulgação e promoção do património histórico, cultural e material e imaterial do município, que esteja localizado no solo, subsolo ou meio subaquático nomeadamente dos sítios arqueológicos e dos materiais arqueológicos e etnográficos a seu cargo²²⁷.

Por fim, o projeto de Carta Arqueológica Subaquática de Cascais (figura 4), integrado nas ações de investigação plurianual para o Plano Nacional de Trabalhos Arqueológicos, de acordo com os princípios estipulados nos artigos 3º e 8º do Decreto-lei nº 164/2014, articula todos os trabalhos realizados em meio aquático com o RJOEMN.

²²⁷ alínea a, nº 3 do artigo 47º despacho nº 49/2016

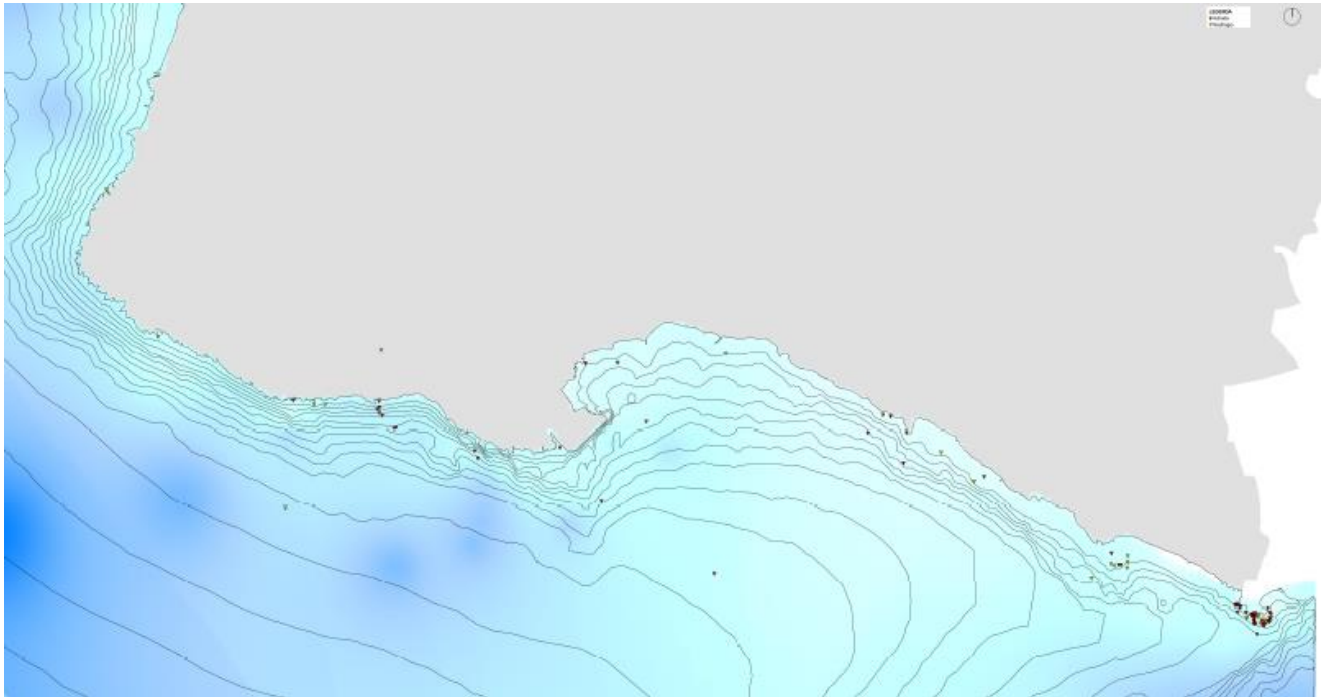


Figura 4: Visão geral dos sítios arqueológicos subaquáticos no âmbito da Carta arqueológica subaquática de Cascais. A orientação da tutela do património, os dados são sempre apresentados em baixa resolução como forma de proteção do local exato. Créditos: CMC

Para efeitos do PSOEM, os resultados da georreferenciação dos sítios arqueológicos subaquáticos do litoral de Cascais que constam no geoportal da DGRM são, nos termos do artigo 11º do Decreto-lei 38/2015, serventias administrativas podendo as atividades nelas praticadas estarem, ou não, sujeitas a reserva de espaço²²⁸. Não devemos deixar de referir que, além da espacialização dos bens culturais e dos usos compatíveis, este projeto regista e potencia os locais onde de maior ocorrência arqueológica.

O desafio será, portanto, salvaguardar o vetor utilização no caso das licenças e dos requerimentos para atividades dirigidas aos bens culturais subaquáticos que não se qualificam, em princípio, como uso comum ou privativa.

É, por isso, necessário a harmonia e compatibilização regimes jurídicos existentes na nossa ordem para a garantir a coerência e a

²²⁸ Anexo II/Volume II da Resolução do Conselho de Ministros nº 203 – A/ 2019, de 30 de dezembro.

funcionalidade dos usos. E é, também por isso, que as Câmaras Municipais, pela sua já referida proximidade com a realidade local, podem potenciar a articulação entre as entidades da administração central e local, e a participação da sociedade civil nos processos de decisão em matérias proteção e valorização do património arqueológico subaquático, mas na prossecução do mar enquanto valor cultural e de identidade local objeto da LBOGEMN.

Devemos ainda reconhecer a compatibilidade entre os instrumentos de ordenamento de território, como o já aludido PDM, mas igualmente com os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e mais recentemente como os Programas da Orla Costeira (POC), em que é necessário identificar normativos que possam gerar conflito²²⁹.

No caso POC Alcobaça- Cabo Espichel, que quanto a nós melhor interpreta a articulação terra-mar, o modelo territorial reflete a espacialização dos recursos ambientais, sociais e económicos, concretizando a visão e os objetivos estratégicos deste território²³⁰. Efetivamente o Modelo Territorial confere especial importância a Zona Marítima de Proteção.

Ainda que, a questão dos bens culturais subaquáticos esteja ausente do POC-ACE, e amiúde se aborde o património imóvel costeiro classificado ou em vias de classificação²³¹, é na Zona Marítima de Proteção, como a de Cascais, que encontra a grande concentração de naufrágios.

²²⁹ A Lei nº 31/2014, de 30 de maio, Base da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBSOTU) define o sistema de gestão territorial, no qual os programas territoriais de âmbito nacional estabelecem o quadro estratégico para o ordenamento do território. Como programas especiais são definidos os Programas da Orla Costeira (POC). Os POC sucedem aos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), mantendo a área de intervenção, abrangendo estes programas uma faixa ao longo do litoral, a qual tem uma largura de 500 m na zona terrestre, podendo ir a 1000 m, quando tal seja justificado pela necessidade de proteção de sistemas biofísicos costeiros, e uma faixa marítima até à batimétrica dos 30 m, incluindo as áreas sob jurisdição portuária.

²³⁰ Resolução de Conselho do Ministros n.º 66/2019, de 11 de abril

²³¹ Cujo a ZEP integra o espaço marítimo

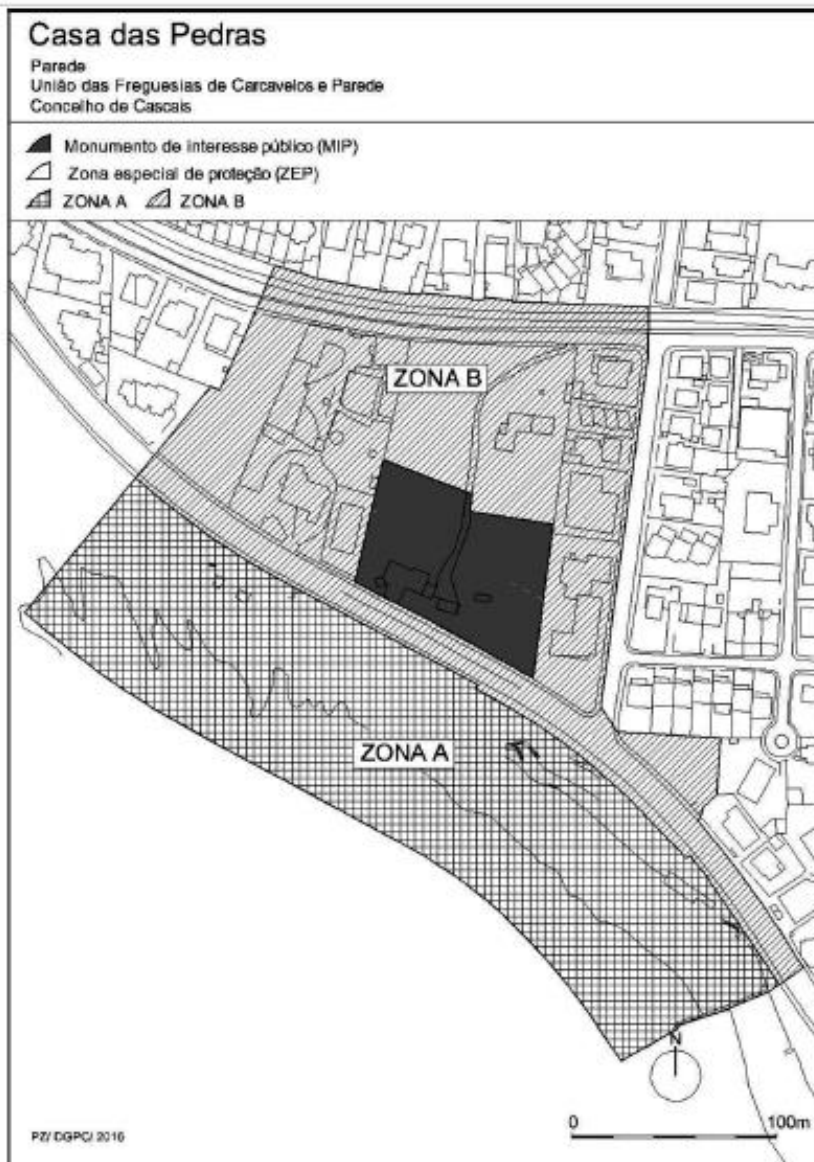


Figura 5: Portaria 167/2016 que classifica a Casa das pedras, a ZONA A (interface marítimo) está, nos termos deste diploma condicionado as medidas de minimização do património arqueológico. No entanto, não estão salvaguardas outros vetores de utilização compatível no âmbito da LBOGEMN

À semelhança de outras áreas como a Biologia Marinha, a Arqueologia é, como já tivemos oportunidade de referir, produtora de ciência. Por defeito, todos os trabalhos arqueológicos têm como finalidade o registo científico dos testemunhos do passado.

Por esse motivo e, pela necessidade de harmonizar procedimentos e contabilizar usos, os projetos de investigação em Arqueologia com objetivos de ordenamento no âmbito dos parques arqueológicos e de

cartas arqueológicas regionais deveriam ser sujeitos ao regime da autorização de utilização privativa do espaço marítimo²³². Com efeito, estes projetos ou programas de carta arqueológica não tem carácter comercial e o trabalho científico encontra-se sujeita a legislação específica, e como vimos aos princípios de direito internacional e de convenções internacionais que vigoram na ordem jurídica interna e que vinculam o Estado Português. Como último aspeto, há que referir que este tipo de projeto é dinâmico e em constante atualização, pelo que a autorização de utilização privativa, devolve ao PSOEM o dinamismo e atualização que ele pressupõe.

12 - OS PRINCIPAIS INSTITUTOS DE GOVERNAÇÃO DOS BENS CULTURAIS SUBAQUATICOS

12.1 - Caracterização dos Bens Culturais Subaquáticos

Segundo o nº 1 do artigo 1º da Convenção da UNESCO, o património cultural subaquático significa qualquer vestígio da existência do homem de carácter cultural, histórico ou arqueológico que se encontre parcial ou totalmente, periódica ou continuamente (figura 6), submerso há, pelo menos, 100 anos. Nesse conjunto, cumpre destacar os sítios, as estruturas, os edifícios, os artefactos, os restos humanos, os navios, as aeronaves, outros veículos, a respetiva carga ou outro conteúdo, bem como o respetivo contexto arqueológico e natural e os artefactos de carácter pré-histórico.

Os oleodutos e os cabos colocados no leito do mar não são parte integrante do património cultural subaquático. Com efeito, nos termos no artigo 58 da CNUDM, todos os Estados gozam da liberdade de colocação e operação de cabos e ductos submarinos²³³.

²³² Artigo 57º do Decreto - Lei nº 38/2015, 12 de março

²³³ Gozam, nos termos das disposições da CNUDM, das liberdades de navegação e sobrevoo e de colocação de ductos e cabos submarinos. No entanto, o Estado

Contudo, é necessário fazer alguns reparos sobre determinados aspetos. Importa destacar a substituição do termo *despojo*, inserido na definição traduzida para português, por *navio* que não é a designação mais adequada²³⁴. Porque, após a ocorrência do naufrágio ou afundamento, o navio deixa de existir juridicamente²³⁵, representando o respetivo despojo um importante manancial de bens culturais subaquáticos²³⁶. Também provoca dúvidas o limite temporal de cem anos porque, na verdade, esta baliza cronológica não corresponde a uma tipificação arqueológica ou cultural, mas sim, um limite arbitrário destinado a facilitar as prescrições normativas, algo que, por exemplo, acontece no meio terrestre²³⁷.

Aliás, a Convenção UNESCO 2001 contém normas flexíveis, com possibilidades de mudança e correções, mas sem que isso queira significar que seja menos eficaz. Cada Estado-Membro pode adotar normas de proteção mais restritivas, como exemplo, despojos de naufrágios com menos de 100 anos.²³⁸ Desta forma, consegue-se compreender que a UNESCO tenha incentivado os Estados-Membros a alargar o estatuto de proteção aos naufrágios ocorridos durante a primeira e a segunda guerra mundial. Essa posição é naturalmente em favor da proteção da memória coletiva, mas igualmente para minimizar

costeiro pode, no mar territorial, adoptar regulamento e leis com vista a sua proteção nos termos do artigo 21º.

²³⁴ José Bonifácio Ramos, *o navio afundado...* op cit p 456

²³⁵ Januário Costa Gomes, *O Navio*, II Jornadas de Lisboa de Direito Marítimo. Centro de Direito Marítimo e dos Transportes da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Almedina, 2012.

²³⁶ Têm-se em alguns trabalhos de arqueologia subaquática empregue o destroço como semelhante ao despojo. Julgamos que o uso de destroço é erróneo pois diz respeito ao ministério da convenção de Nairobi, relativo a remoção de destroços que não se coaduna com proteção e preservação *in situ* de bens culturais.

²³⁷ Resolução 6 / MSP 4 e Resolução 8 / MSP 5 - Directives opérationnelles pour la Convention sur la Protection du Patrimoine Culturel Subaquatique. 2015,p 4

²³⁸ Documento UCH/09/2.MSP/220/5 Projet de Directives opérationnelles Révisé. Convention sur la Protection du Patrimoine Culturel Subaquatique. 2011, p. 4

impactos negativo sobre o meio em que estes naufrágios estão inseridos, nomeadamente na biodiversidade existentes²³⁹.

Proíbe explicitamente a exploração comercial deste tipo de património, designadamente, no que respeita a atividades que visem a venda, aquisição e troca de elementos do património cultural subaquático em todas as zonas marítimas, aumentando significativamente a proteção jurídica dos sítios submersos.

No âmbito da atividade de investigação científica no domínio, como tivemos oportunidade de referir em outro trabalho²⁴⁰, de alguma corrente aceitar, durante anos, que as atividades dirigidas ao património cultural subaquático não constituem investigação científica²⁴¹, logo não estão sujeitas a regulamentação nos termos da Parte XIII da Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar, outra tem caminhado em sentido oposto. Em tese, a controvérsia da Convenção UNESCO 2001 e a improbabilidade que os Estados marítimos tenham um amplo consenso nesta matéria, tem suscitado uma séria de considerações relativamente a outros mecanismos para regular, sobretudo nas questões do salvamento, que garante a proteção do património cultural subaquático. Por isso, a possibilidade mais atraente seja efetivamente incluir estes bens dentro das normas regulatórias da investigação científica marinha. No entanto, alguma doutrina vê nessa possibilidade prejuízo na promoção e no regime estabelecido pela Convenção da UNESCO 2001²⁴².

²³⁹ Foram, aliás, lançado um conjunto de manuais, em várias línguas, um dos quais O Manual UNESCO para professores Património para a Paz e a Reconciliação. 2014.

²⁴⁰ Jorge Freire - As guidelines da Convenção UNESCO 2001 e a sua aplicação na proteção dos Bens Culturais subaquáticos em Portugal. Trabalho Final para a conclusão da pós-graduação em Direito do Património Cultural. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016.

²⁴¹ Segundo Sarah Dromgoole, a via do regime da investigação científica não deve ser vista como uma ameaça a iniciativa da UNESCO. Bem pelo contrário, somos da posição que a sua aplicação ajudaria a reforçar os mecanismos regulatórios estabelecidos na Convenção da UNESCO, nomeadamente na articulação com outras atividades científicas como aquelas que são necessárias para o mapeamento geológico e biológico. Vide a bibliografia citada na nota 161.

²⁴² Sarah Dromgoole, Revisiting the Relationship between Marine Scientific Research and the Underwater Cultural Heritage. *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (2010) 33–61



Figura 6: Exemplo de um vestígio arqueológico descoberto em meio aquático que não está continuamente submerso. Trata-se dos restos de uma Coulé dos finais do século XIX. Foto do autor.

12.2. O instituto da preservação *in situ*

A Convenção recomenda considerando a preservação *in situ* do Património cultural subaquático como a primeira opção, antes de permitir ou participar em quaisquer atividades dirigidas a este património (artigo 2.5). Atividades precisam ser autorizada de forma consistente com a proteção e para a finalidade de fazer uma contribuição significativa para ele ou para o conhecimento ou valorização do património cultural subaquático (Regra 1 do anexo da Convenção).

Os fundamentos para esta recomendação é a experiência obtida com as recuperações de grande escala e deslocações de bens culturais provenientes de contextos terrestres intervencionados no século XIX e século XX. Foi igualmente levado em consideração as grandes recuperações de despojos, nas últimas décadas, e os problemas de

conservação e de acervo. Basta tomarmos, por exemplo, os despojos do Cabo Quelidonia e Uluburun na Turquia; o Mary Rose no Reino Unido; o Wasa, na Suécia, os navios Skuldelev na Dinamarca; Vrouw Maria na Finlândia; HMS Swift na Argentina, La Belle no Texas; o *Red Bay*, galeão basco de baleação e a Elizabeth e Mary, no Canadá; o *Molasses Reef* e Trouvador e nas Ilhas Turcas e Caicos; a Batavia e HMS Pandora na Austrália.

Além disso, a epistemologia arqueológica, sobretudo a contextualista numa perspetiva de Paisagem Cultural Marítima e Arqueologia Costeira²⁴³, consideram como necessário o estudo dos sítios arqueológicos subaquáticos inseridos no seu meio natural e no seu contexto deposicional²⁴⁴. É bom lembrar que os sítios arqueológicos, terrestres e subaquáticos, quando intervencionados pelos métodos de sondagem e/ou de escavação são submetidos a uma destruição irremediável da sua situação de depósito original. Por isso, é necessário que uma intervenção seja programada tendo em conta os propósitos científicos e os meios necessários para executar todo o trabalho arqueológico que, no caso da arqueologia subaquática, está enunciada na regra 10 da convenção (figura 7).

²⁴³ Jorge Freire A Arqueologia Costeira e a sua Percepção no Estudo da Embocadura do Rio Tejo. Atas das Jornadas do Mar: Uma onda de Progresso. Lisboa: Escola Naval, pp. 142-150

²⁴⁴ Jorge Freire Maritime Cultural Landscape. A New Approach to the Cascais coastline. Journal of Maritime Archaeology 2014, 9(1) pp 143-157

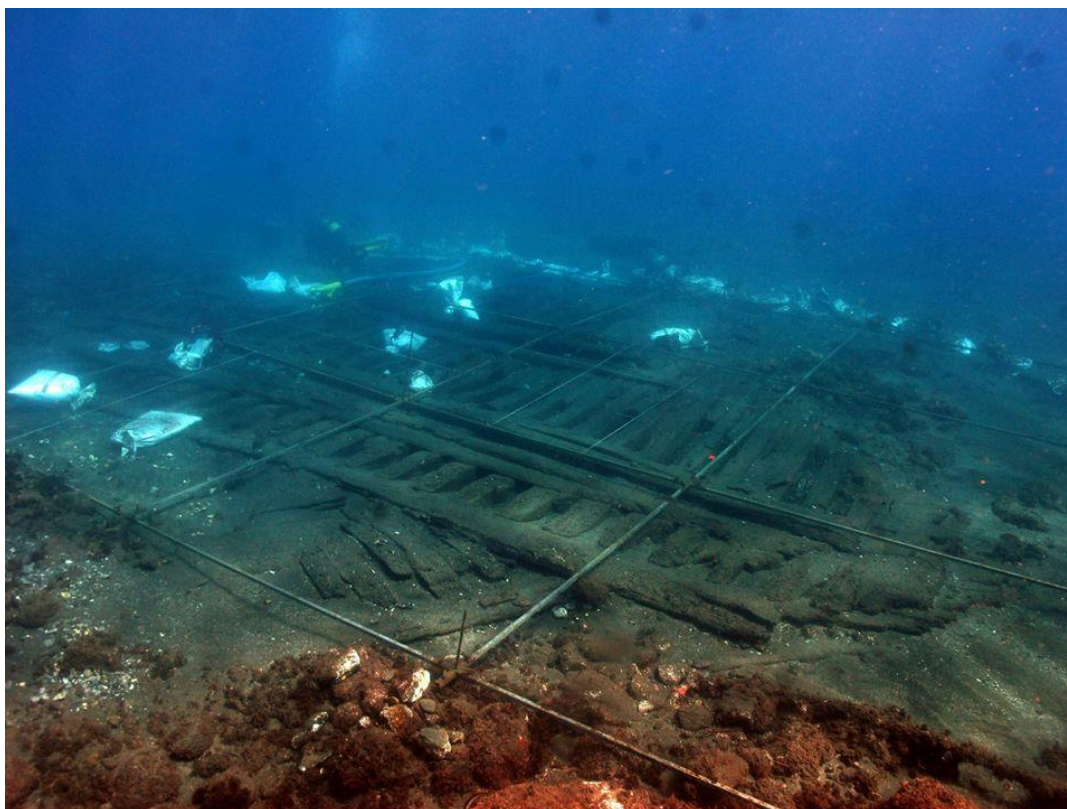


Figura 7: vista de uma intervenção arqueológica subaquática realizada pelo CHAM/FCSH/UNL, em 2012, Angra do Heroísmo. Foto José António Bettencourt.

Deve sublinhar-se, contudo, que a convenção não proíbe recuperação, mas pede que seja avaliado se a integridade do objeto está sujeito a perigos. Por isso, seguindo o espírito da convenção, as intervenções sobre o património cultural subaquático devem recorrer a métodos e técnicas de prospeção não destrutivas, devendo dar-se preferência à recuperação de objetos. Se a escavação ou a recuperação se revelarem necessárias para o estudo científico ou para a proteção definitiva do património cultural subaquático, as técnicas e os métodos a usar devem ser o menos destrutivo possível e contribuir para a preservação dos vestígios (Regra 4 do anexo).

Ainda que esta matéria não tenha suscitado dúvidas no capítulo da proteção, houve necessidade quantificar o tipo de avaliação necessário antes de proceder a salvaguarda dos bens culturais

subaquáticos, principalmente ao nível da importância do sítio em questão, resultados esperados com esta intervenção, os meios disponíveis e o conhecimento de conjunto da região. Também, ficou destacada a importância fundamental do inventário dos sítios arqueológicos.

Ao nível da conservação do bem salvaguardado e da preservação *in situ*, foram também desenvolvidas diretivas, nomeadamente a Regra 24 e 25 do Anexo da Convenção.

A Regra 24 do Anexo prevê um programa de tratamento dos vestígios arqueológicos durante o transporte e a longo prazo. Estabelece que esta preservação deva ser realizada em conformidade com as normas profissionais vigentes. Esta regra é reforçada com as necessidades específicas que objetos provenientes do meio aquática têm, especialmente em contato com o ar, o impacto da secagem e o desenvolvimento de organismos nocivos a estabilidade do bem.

O programa de gestão do sítio, enunciado na regra 25 do anexo e no nº 6 do artigo 2º da Convenção, prevê a preservação *in situ* durante e, após a conclusão do trabalho de campo. Este programa inclui a informação ao público, a implementação de meios razoáveis para a estabilização, a monitorização e a proteção do sítio contra interferências. Por isso, o controlo e a proteção física são recomendados no sentido de persuadir as instruções e evitar perturbações nos sítios arqueológicos, principalmente a pilhagem.

12.3. Salvamento e achados marítimos

A Convenção UNESCO de 2001 identifica que a exploração comercial do património subaquático para fins de transação ou especulação, ou a sua irreversível dispersão, é incompatível com proteção e adequada gestão (Regra 2 do anexo da Convenção). Os bens

culturais subaquáticos não devem ser, por isso, vendidos como bens comerciais. A Convenção tem uma posição firme contra os caçadores de tesouro e operações de salvamento de grande escala dirigidos o património cultural subaquático. Esta posição é, aliás, uma das principais razões para a ratificação da Convenção.

No entanto, a convenção não é contrária a prestação serviços no âmbito da arqueologia profissional, desde que ele opera de acordo com o estado de arte e que esteja corretamente ser executada de acordo com as permissões das autoridades competentes do Estado- Parte.

Como forma de afastar à prática ilícita da caça ao tesouro ou das recolhas não autorizadas é necessário o envolvimento e a fruição pública. A valorização do património subaquático, nomeadamente para uma divulgação pública e utilização consciente, nomeadamente ao nível do turismo náutica e cultural, esta no âmbito dos objetivos da UNESCO como forma de preservação.

A troca de informação está consignada no artigo 19 da Convenção, sobretudo o nº 2, nomeadamente a que se prende com a descoberta e a localização de património, as escavações ou a recolha de objetos contrários ao direito internacional, aos métodos e técnicas científicas próprias e, a evolução do direito aplicado a este património. Esta, seguindo as diretivas, pressupõe a partilha de informações sobre os inventários e base de dados dos organismos dos Estados-Parte, publicações com informações de descobertas e estudos de elementos do património cultura subaquático, e colocando a disposição de todos os Estados-Parte e da UNESCO estatísticas relativas às medidas que dizem respeito ao Património Cultural Subaquático.

Além disso, cada Estado-Parte devia tomar todas as medidas oportunas para divulgar a informação que têm sobre os sítios e sobre eventuais violações da Convenção e do Direito Internacional, utilizando a base de dados internacional apropriada, cooperando para este fim com a UNESCO e outros organismos intergovernamentais como a *Interpol*.

Não deixa, no entanto, de ser contrário às recomendações e às resoluções relativa a divulgação pública do Património Cultural Subaquático, o disposto no nº 3 do artigo 19º, referindo que a informação trocada entre os Estados Partes, e ou entre a UNESCO e os Estados - Partes, relativa a descoberta ou localização de elementos do património cultural subaquático se deva manter em reserva e confidencial às entidades competentes dos Estados - Partes em conformidade com o Direito interno. Compreende-se esta restrição temporária, pois o mesmo preceito concluiu que enquanto a divulgação de tal informação fizer perigar ou colocar em risco a preservação dos elementos do património cultural subaquático em questão se deve manter sobre confidencialidade.

12.4. A Salvaguarda dos Bens Culturais

A definição de salvaguarda não é um conceito fechado. Diríamos que lhe falta uniformização conceptual que reforce a sua compreensão técnico-jurídica e que permita a sua aplicabilidade em casos concretos. Não obstante, existe em tratados e convenções tentativas de definição da norma de direito internacional sobre o património cultural edificado²⁴⁵ e para o património imaterial²⁴⁶.

²⁴⁵a) UNESCO (1976) Recomendação de Nairobi - Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea: “Entende-se por salvaguarda a identificação, a protecção, a conservação, o restauro, a reabilitação, a manutenção e a revitalização dos conjuntos históricos ou tradicionais e da sua envolvente”; b) ICOMOS (1987) Carta de Washington - Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas: “Entende-se por salvaguarda das cidades históricas as medidas necessárias para a sua protecção, conservação e restauro, assim como para o seu desenvolvimento coerente e para a sua adaptação harmoniosa à vida contemporânea”; c) ICOMOS (2011) Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos: “A salvaguarda das cidades e áreas urbanas históricas e das áreas circundantes inclui os procedimentos necessários para a sua protecção, conservação, valorização e gestão, bem como para o seu desenvolvimento coerente e a sua adaptação harmoniosa à vida contemporânea.”

²⁴⁶ UNESCO - Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial: “salvaguarda” as medidas que visam assegurar a viabilidade do património cultural imaterial, incluindo a identificação, documentação, investigação, preservação,

Nas várias medidas aplicadas ao património cultural subaquático, deve ser assegurado o ciclo completo de ações inerentes aos trabalhos implícitos à disciplina de arqueologia subaquática, que compreendem a documentação, investigação, intervenção, conservação e proteção. Todo este processo culmina com a divulgação dos resultados obtidos.

A salvaguarda é, por isso, uma fonte informativa e uma ferramenta de pesquisa essencial cuja sinergia irá derivar da interactividade da aproximação quantitativa em que se baseia e que privilegia – quer no âmbito da investigação pura, da conservação e da valorização dos sítios, ou ainda no das obras de ordenamento dos interfaces aquáticos – uma vez que sendo a única forma de definir existência, estratégias, políticas e prioridades, é também um utensílio precioso para a definição de problemáticas.

Uma das maiores consequências da evolução do regime jurídico do ambiente no domínio do património arqueológico foi o da sua consideração no processo de avaliação de impacte ambiental seguindo os princípios da precaução, da ação preventiva e do poluidor-pagador²⁴⁷.

Ora, o regime do património cultural conexo ao do ambiente só pode ser entendido pela abrangência dos conceitos e pela dinâmica de atribuição de direitos, muito dos quais, difusos. A própria noção de cultural, sem uma definição fechada, atribui o bem arqueológico à propriedade pública numa perspetiva em benefício da humanidade. Tratando-se de património comum, o princípio da precaução não é mais do que o princípio da responsabilidade e de proteção para as gerações atuais e futuras à irreversibilidade dos riscos globais²⁴⁸.

proteção, promoção, valorização, transmissão - essencialmente pela educação formal e não formal – e revitalização dos diversos aspectos deste património.

²⁴⁷ Ana Martins, A salvaguarda do património arqueológico no âmbito dos processos de avaliação de impacte ambiental, pp. 230-232

²⁴⁸ Alexandra Aragão, Princípio da precaução: manual de instruções, pp 38-41

Por isso, sendo os bens arqueológicos património nacional²⁴⁹ e propriedade do Estado²⁵⁰, imprópriáveis e inalienáveis²⁵¹, devem ser administrados com o fim de servir o interesse comum²⁵². Isso não significa, porém, que estes bens não possam ser afetados para a realização de um interesse geral. No entanto, nestes casos, os bens são conservados pelo registo científico.²⁵³

Em bom rigor, estamos a falar de duas dimensões (a económica e a ambiental-cultural), que segundo Carla Amado Gomes, citando Klaus Bosselman, estas afiguram uma projeção do “Estado-curador ambiental”, onde é reconhecido ao Estado o direito soberano de explorar os seus recursos naturais, ou tramitar essa exploração a um particular, mas nunca o exonerando das suas obrigações em matéria de ambiente e de gestão e preservação dos recursos²⁵⁴.

Ou seja, assume-se, em conformidade com a LPC e a Convenção de Malta, que os custos decorrentes da arqueologia preventiva e de salvamento, devem ser atribuídos aos promotores das intervenções que venham eventualmente a causar a respetiva destruição física. Em termos genéricos, a responsabilidade do poluidor-pagador baseia-se no Princípio da Prevenção.

É precisamente estes princípios que norteiam a avaliação (AIA) e estudos (EIA) de impactos diretos e indiretos da atividade na fase

²⁴⁹ N.º 2 do artigo 74.º da LPC

²⁵⁰ Artigo 2.º Decreto-lei 164/97 de 27 de junho, refere que o Património Cultural Subaquático é propriedade do estado.

²⁵¹ N.º 7 do artigo 2.º e Regra 2 da Convenção UNESCO 2001, republicada através do Aviso 6/2012, de 26 de março

²⁵² Arts.º 10, 54 e 94 da LPC. Sobre este aspeto, e para as notas 167e 168, vide José Casalta Nabais, Introdução ao Direito do Património Cultural. Almedina, 2010.

²⁵³ O princípio da salvaguarda pelo registo esta consignado no n.º 1 do artigo 75.º da Lei de Bases do Património Cultural 107/2001, de 21 de setembro com a seguinte redação “aos bens arqueológicos será desde logo aplicável nos termos da lei, o princípio da conservação pelo registo científico”. Em sentido, idêntico o preambulo da Carta Internacional sobre a salvaguarda das cidades históricas do ICOMOS assinada em Washington a 15 de outubro de 1987 refere-se a salvaguarda “como o conjunto de medidas necessárias para sua proteção, conservação e restauro”.

²⁵⁴ Carla Gomes e Luís batista, Aspectos jurídico-ambientais do regime da prospecção e exploração de petróleo offshore em Portugal, p. 205

upstream da indústria do petróleo, especificamente na pesquisa e prospeção.

Ainda que os últimos anos tem sido marcado por um reforço legislativo nas questões ambientais em sede da AIA, reforçados por diretivas europeias que tem procurado clarificar critérios²⁵⁵, a proteção e a preservação do meio marinho a muito que já eram estabelecidos pelo Direito Internacional e a CNUDM nomeadamente os artigos 145º, 192º, 194º e 303º.

Se em verdade, o artigo 71º, nº 1 do decreto lei 109/94 de 26 de abril prevê que “no exercício das suas atividades, deverão as concessionárias adoptar as providências adequadas à minimização do impacte ambiental, a obrigatoriedade, em fase de pesquisa, é uma realidade jurídica recente. Ao atentarmos o Decreto Lei 186/90 de junho, o regime vigente de avaliação dos efeitos de determinados projetos, públicos e/ou privados no ambiente, apenas referia as atividades de refinação e extra de petróleo. Em seu lugar, o Decreto lei 69/2000 de 3 de maio, viria a ampliar a lista de projetos cujo impacto deviam ser objeto de AIA mas sem mencionar atividades típicas do *upstream*. A publicação do atual regime de AIA, o Decreto lei 151-B/2013, de 31 de outubro, em nada modificou a situação pelo que seria necessária uma primeira alteração ao novo regime de AIA, o DL 179/2015, de 27 de agosto, em que as sondagens e pesquisa (ou extração de petróleo) estariam, pela primeira vez, sujeitos a avaliação de impactos. Contudo, essa sujeição assume um carácter limitado. Nas áreas não sensíveis, a AIA só abrange as sondagens por métodos não convencionais, com a fraturação

²⁵⁵ Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 , que altera a Diretiva 2011/92/UE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente; Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013 , relativa à segurança das operações offshore de petróleo e gás e que altera a Diretiva 2004/35/CE; DIRETIVA (UE) 2017/845 DA COMISSÃO de 17 de maio de 2017 que altera a Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita à lista indicativa de elementos a ter em conta na elaboração das estratégias marinhas.

hidráulica. Nas áreas sensíveis, é assumido que a AIA será objeto caso a caso para a sondagem por métodos convencionais²⁵⁶.

É com a Lei 37/2017 de 2 junho que todas as sondagens e pesquisa ficam a estar potencialmente sujeitas a autoridade da AIA. Efetivamente, retoma-se a designação de área sensível e não sensível. Reforça-se, contudo, a obrigatoriedade da AIA. Em área sensível, a sondagem ou a prospeção, seja através de métodos convencionais ou não, fica diretamente sujeita a uma avaliação de impacto ambiental. Para as áreas não sensíveis, os métodos convencionais de sondagem ou prospeção ficam sujeitos a uma avaliação caso a caso, enquanto que por método não convencional, a sujeição AIA é obrigatória.

Cumprir chamar para o aspeto de direito difuso do nº 8 do artigo 3º do novo diploma, novidade de resto, da inclusão de um momento de consulta pública no procedimento de avaliação caso-a caso aplicáveis, como referimos, nos casos de sondagem ou prospeção em área não sensível. Não obstante, como muito bem chamou a atenção Carla Amado, esta consulta pública não deve ser confundida com a consulta aos municípios obrigatório com a entrada em vigor da Lei 82/2017 e que diz respeito a momento anterior a atribuição do direito de realizar a prospeção de hidrocarbonetos em zonas sensíveis e não sensíveis, *onshore* ou *offshore*²⁵⁷.

Outra questão que Carla Amado levantou num recente artigo é a questão de saber em que medida estas alterações do Regime do AIA se aplicam aos contratos em vigor e as licenças atribuídas sobre a forma de títulos de utilização privativa (TUPEM)²⁵⁸. Isto porque, para todas as zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional em que os projetos públicos e privados sejam suscetíveis de produzir efeitos significativos no ambiente estão sujeitos ao procedimento de AIA²⁵⁹. Esta questão é de

²⁵⁶ Anexo II do Decreto-lei 179/2015.

²⁵⁷ Carla Gomes e Luís Batista, *op cit*, p. 209

²⁵⁸ Carla Gomes e Luís Batista, *op cit*, p. 233

²⁵⁹ Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 151 -B/2013, de 31 de outubro na redação atual

maior importância até porque na síntese a que este trabalho se propôs e que aludiremos mais adiante, as sondagens no Santola foram dispensadas de AIA. Por isso, aceitamos a síntese da autora citada quando afirma que: “para novos contratos de concessão e novas licenças de utilização provativa do domínio público marítimo, o RAIA aplicar-se-á plenamente, devendo ter-se em consideração se se prevê a utilização de técnicas convencionais ou não convencionais para saber se há AIA *ex lege* ou dependente de avaliação caso a caso; relativamente a contratos e licenças já outorgadas e dentro do seu prazo de validade, haverá AIA sempre que se passar para uma nova fase (da prospeção para a perfuração; da pesquisa para o desenvolvimento) e sempre que, pela primeira vez, se aprovar, no âmbito do plano anual de atividades, a realização de determinadas operações para as quais sejam necessárias autorizações acessórias (v.g., TUPEM). A ressalva do final do nº 2 do artigo 5º, relativa à hipótese de uma avaliação ambiental já realizada fornecer os elementos necessários à salvaguarda dos valores ecológicos em jogo e por isso isentar o concessionário de promover nova avaliação ambiental, deve articular-se com os artigos 23º, nº 1 e 24º, nº 7 do RJAIA, que ditam a caducidade da DIA caso não seja utilizada num prazo de dois anos (prorrogável por dois)²⁶⁰”

Em janeiro de 2017 foi emitida a licença de utilização do espaço marítimo para a realização de Sondagem de pesquisa de petróleo no *deep offshore* da bacia do Alentejo, designado furo Santola 1X.

Sem nos querer alongar em demasia nos aspetos formais da dispensa da AIA ao qual o Santola 1X foi sujeito, e sem querer colocar em causa o trabalho técnico e científico desenvolvido, este não teve arqueologia²⁶¹. *Primo*, porque não segue as metodologias adequadas da

²⁶⁰ Carla Gomes e Luís Batista, *op cit.*, p 235.

²⁶¹ A título de exemplo o trabalho neste campo realizado pela agência Norte Americana NOAA no golfo do México. United States Department of the interior Bureau of Ocean Energy Management Bureau of Safety and environmental enforcement Gulf of Mexico OCS region, Notice Lessees and Operators (NTO) of federal oil and Gas Leases and Pipelines Right-of-way /row) Holders on the outer continental shelf. Revisions to the

prática epistemológica. *Secundo*, não obedeceu as normas vigentes na nossa legislação e aquelas que, por ratificação, assumimos no nosso direito interno como as melhoras práticas internacionais.

Dito isto, a área não sensível referida nos relatórios entregues em sede de AIA para a sua dispensa, identificada no Decreto-Lei 152B/2017 e na Lei 37/2017, referente ao Património Cultural não foi caracterizado e, por conseguinte, não foi afastado a sua sensibilidade patrimonial. Foi, quanto a nós, precisamente aquilo que foi solicitado nos elementos adicionais remetidos pela APA ao consórcio e que viria a ser formalmente respondido pela ENI em documento datado de abril de 2018²⁶².

No entanto, é necessário a ressalva que em ofício anterior a atribuição da licença do TUPEM, a Direção Geral do Património tinha levantado a questão da necessidade do cumprimento da legislação em vigor relativamente aos trabalhos arqueológicos²⁶³. Não obstante, a opção na atribuição do Título foi cristalizar uma obrigatoriedade no Decreto-Lei 164/97 de 27 junho que, quanto a nós, esta datado e longe das boas práticas atuais²⁶⁴.

Uma das questões elaboradas junto da ENI pela tutela do património cultural foi o de *“Identificar o autor responsável pela*

Listo f OCS Lease Blocks Requiring Archaeological Resources Surveys and Reports, 2016. Jones, Toby 2004 The Mica Shipwreck: Deepwater Nautical Archaeology in the Gulf of Mexico. Master's thesis, Department of Anthropology, Texas A&M University, College Station, TX; Ford, Ben, Amy Borgens, William Bryant, Dawn Marshall, Peter Hitchcock, Cesar Arias, and Donny Hamilton 2008 Archaeological Excavation of the Mardi Gras Shipwreck (16GM01), Gulf of Mexico Continental Slope. Prepared by Texas A&M University for the Minerals Management Service, Gulf of Mexico OCS Region, U. S. Department of the Interior, New Orleans, LA.

²⁶² ENI Portugal BV, Sondagem de Pesquisa Santola 1X Portugal. Elementos Adicionais, pp. 18-19

²⁶³ Parecer da DGPC sobre as operações de perfuração de pesquisa para o poço Santola 1x no âmbito do TUPEM (Aljezur) constante na informação nº 1622/DBC/CNANS/2016; processo nº 2016/006

²⁶⁴ Num artigo recente Aznar refere-se a este decreto-lei como a norma portuguesa que confirma o princípio da preservação *in situ*. Temos uma leitura contrária. O decreto-lei 164/1997, além de datada, é o regime do achado fortuito, direitos e deveres dos achadores. Mariano Aznar, In Situ Preservation of Underwater Cultural Heritage as an International Legal Principle, Journal Of maritime Archeology, 2018, 13, p 79.

elaboração do fator Património e mencionar se este trabalho incluiu um arqueólogo com valências, experiência e a credenciação no domínio efetivo da arqueologia náutica e subaquática”. A outra solicitação de esclarecimento foi se “este trabalho deve indicar as metodologias específicas e esclarecer se houve lugar a uma análise dos dados geofísicos, dos estudos elaborados e dos resultados da inspeção visual do ROV na área por um arqueólogo; bem como se foi ou não realizada a identificação, inventariação e georreferenciação de forma individual dos sítios e das eventuais anomalias identificadas no âmbito dos referidos trabalhos de geofísica”.

Em resposta as duas solicitações, é referido pela ENI, que não obstante que o trabalho de prospeção com recurso a geofísica permitisse a identificação de objetos com proveniência cultural, “este trabalho não deve ser considerado como um levantamento arqueológico, uma vez que este tipo de atividade nunca foi solicitado”, adianta logo de seguida com o que foi estabelecido no TUPEM (nº015/001/2017), relativamente a matéria “caso seja localizado património cultural subaquático, devem ser seguidas normas previstas no Decreto-Lei nº 164/97 de 27 de Junho”, o que terá levado a ENI a definir como procedimento interno o que está definido no diploma como “achado fortuito”²⁶⁵.

Ora, o instituto de “achado fortuito” não é trabalho arqueológicos que deve, no concreto, ser entendido como “ações preventivas e de minimização de impactes integradas em estudos, planos, projetos e obras com impacto sobre o território em meio rural, urbano e subaquático”²⁶⁶. Além disso, o “achado fortuito” assume outro pendor que não se enquadra no regime do trabalho arqueológico nos termos da Lei²⁶⁷. Adquire outra figura, a da *recompensa* nos termos dos artigos 16 e

²⁶⁵ Efetivamente na emissão do TUPEM pode se ler: Património Cultural, a) Caso seja localizado património cultural subaquático, devem ser seguidas as normas previstas no Decreto-Lei nº 164/97, de 27 junho.

²⁶⁶ Artigo 3º do Decreto-Lei 164/2014 de 4 de novembro

²⁶⁷ Nº 5 do artigo 77º da Lei 107/2001 de 21 de setembro, “não se consideram trabalhos arqueológicos, para efeitos da presente lei, os achados fortuitos ou ocorridos

seguintes. Quer isto dizer que depois de lavrado o *auto de achado*, ao achador lhe é conferido o direito do bem ser avaliado (por defeito inventariado) e de receber metade do valor do bem descoberto²⁶⁸.

Assim, na relação com autoridade AIA, a inexistência de levantamento de trabalhos arqueológicos associado a uma interpretação de achado fortuito é, do nosso ponto de vista, errada como forma de caracterização do património cultural subaquático. Incorre na ausência da obrigatoriedade da Lei quando “constituem particulares deveres da Administração Publica competente no domínio do licenciamento (...) certificar-se de que os trabalhos por si autorizados, que envolvam transformação de solos, revolvimento ou remoção de terreno no solo, subsolo ou nos meios subaquáticos (...) estão em conformidade com a legislação sobre a salvaguarda do património arqueológico”²⁶⁹. No mesmo sentido a ausência do disposto pela CONVENÇÃO UNESCO 2001, nomeadamente as regras relativas a intervenções sobre o património cultural subaquático. Efetivamente, a regra 2, contrária a qualquer tipo de exploração comercial para fins de transação ou especulação, ou a sua irreversível dispersão, é incompatível com a sua proteção e adequada gestão.

Como adequada gestão deve ser entendido que nas zonas onde é passível existir património cultural subaquático, este deverá ser autorizado se o procedimento for compatível com a sua proteção (Regra 1) e se forem acompanhadas por um arqueólogo subaquático qualificado, com a competência adequada ao projeto (Regra 22).

Desta forma a avaliação realizada pela DGPC²⁷⁰ em sede de

em consequência de outro tipo de remoções de terra, demolições ou obras de qualquer índole”.

²⁶⁸ José Luís Bonifácio Ramos, *op cit*, pp 785-786

²⁶⁹ Aline a) do nº 3 do artigo 76º da Lei nº 107/2001, de 21 de setembro.

²⁷⁰ Parecer da DGPC sobre a sujeição a AIA da Sondagem de pesquisa Santola 1X (Aljezur) constante na informação nº 1264469/DBC/CNANS/2018; processo nº 2016/004

autoridade AIA²⁷¹, atribui a área designada de SANTOLA 1X sensibilidade arqueológica desconhecida, mas com indícios da existência de património cultural e de navegabilidade, exploração e utilização deste espaço marítimo, atendendo às características naturais do local e reflexo do seu atual uso²⁷², parece-nos acertada.

Ainda, dos trabalhos desenvolvidos pelo consórcio, foram sistematizados os “locais com destroços de naufrágios ou outros elementos potenciais de serem caracterizados como património cultural ou de interesse arqueológico”. Nesta sistematização, “entre a costa portuguesa e o local da sondagem”, o local é considerado uma “área com interesse potencial”, apesar a área patrimonial “mais próxima se localizar a 42 km a nordeste” e que os destroços “mais próximos a mais de 25 km a leste”, sendo ainda apresentadas imagens com os “pormenores sobre a localização e distribuição de diversos locais”²⁷³.

Quanto às prospeções geofísicas, as mesmas concluem que “não existem destroços ou áreas em que tenha sido identificado/ registado património cultural subaquático nas proximidades da sondagem, estando o mais próximo a 25 km a Leste do local da sondagem”, bem como do contentor marítimo referido que se localiza a 3 km do local da sondagem²⁷⁴.

Assim, verifica-se que o projeto requerido é intrusivo no subsolo, com presumível afetação de estruturas e depósitos de origem antrópica

²⁷¹ APA- Agência Portuguesa do Ambiente, Parecer sobre a sujeição a Avaliação de impacto Ambiental (AIA)

²⁷² No portal do arqueólogo (web: <http://arqueologia.patrimoniocultural.pt/>) associadas ao litoral de Portugal naquela zona existem cerca de 160 ocorrências patrimoniais em meio náutico e subaquático, havendo alguns sítios arqueológicos referenciados em alto mar como o achado romano da Arrifana 2 (CNS 28523), embarcações Contemporâneas (CNA 32033, CA 2891, 2907, 7421, Vapores e Palhabotes portugueses e italianos), alguns resultantes dos conflitos armados da I e II Guerras Mundiais.

²⁷³ ENI Portugal BV, Sondagem de Pesquisa Santola 1X Portugal. Elementos Adicionais, pp 18-19

²⁷⁴ Parecer da DGPC sobre a sujeição a AIA da Sondagem de pesquisa Santola 1X (Aljezur) constante na informação nº 1264469/DBC/CNANS/2018; processo nº 2016/004

arqueologicamente relevantes e ocorrência de possíveis preexistências, tornando necessário compatibilizar a pretensão com a salvaguarda de eventuais preexistências remanescentes, realizando os correspondentes trabalhos arqueológicos preventivos.

Como medida preventiva da presumível afetação de património arqueológico não classificado, “devem ser realizados trabalhos arqueológicos, sob direção de arqueólogo credenciado pela entidade de tutela do património cultural imóvel, necessários à salvaguarda do património cultural através da proteção e conservação da memória (pelo registo científico) das eventuais estruturas e dos depósitos de natureza antrópica e da respetiva relação estratigráfica”²⁷⁵.

Apesar da tutela do património, no seu ofício²⁷⁶, ter decidido no sentido da dispensabilidade do AIA remete que para condições para licenciamento ou autorização do projeto deve ser requerido medidas preventivas previamente ao início da operação “proceder à análise da documentação obtida na campanha de monitorização *offshore* em 2017 (e de eventuais dados complementares), por uma equipa responsável que integre um arqueólogo com valências, experiência e a credenciação no domínio efetivo da arqueologia náutica e subaquática, previamente autorizado pela DGPC, e que deverá ter em consideração o Regulamento de Trabalhos Arqueológicos²⁷⁷ e os princípios da Convenção da UNESCO para a Proteção do Património Cultural Subaquático de 2001”²⁷⁸ e no desenvolvimento da sondagem “assegurar

²⁷⁵ APA- Agência Portuguesa do Ambiente, Parecer sobre a sujeição a Avaliação de impacto Ambiental

²⁷⁶ Parecer da DGPC sobre a sujeição a AIA da Sondagem de pesquisa Santola 1X (Aljezur) constante na informação nº 1264469/DBC/CNANS/2018; processo nº 2016/004

²⁷⁷ O Decreto-Lei 164/2014, de 4 de novembro.

²⁷⁸. Dentro deste âmbito e previamente ao furo: “os resultados das prospeções geofísicas (considerando a pertinência dos métodos e da resolução obtida do ponto de vista arqueológico) e os registos de visualização do ROV aquando da deteção de obstáculos/ anomalias, procedendo ainda à identificação e localização georreferenciada desta informação. Neste âmbito, proceder a uma caracterização do Património Cultural Arqueológico, Náutico e Subaquático enquadrada de forma arqueológica: sistematizar a informação patrimonial recolhida, bibliográfica e existente

o acompanhamento arqueológico integral, continuado e permanente de todas as frentes de obra do projeto, desde as suas fases preparatórias, de todos os trabalhos de perfuração e deposição de inertes, escavação e revolvimento de solos, entre outros que impliquem revolvimento de solos/sedimentos. A identificação de eventuais vestígios arqueológicos deve ser comunicada de imediato à Tutela do património, com conhecimento à autoridade de AIA, e poderá dar lugar à aplicação de medidas de minimização cautelares complementares, a propor pelo arqueólogo responsável sob a forma de Relatório Preliminar, e consideradas convenientes para a salvaguarda e preservação dos bens culturais”²⁷⁹. Estas, no entendimento da tutela do património serão suficientes para merecer a “autorização condicionado” a implementação de medidas adicionais previamente e durante a execução do projeto.

Intendemos que em matéria da salvaguarda do património cultural subaquático, as medidas complementares levantadas pela tutela do património se bem que recuperam o trabalho de arqueologia prévia à intervenção, não substitui os impactos que potencialmente possam ter existido durante as sondagens de caracterização sedimentar e

junto das entidades oficiais; considerar as áreas de incidência direta e indireta do projeto; analisar outros resultados da campanha de monitorização; proceder a uma avaliação ponderativa e considerar eventuais medidas de minimização complementares”. Parecer da DGPC sobre a sujeição a AIA da Sondagem de pesquisa Santola 1X (Aljezur) constante na informação nº 1264469/DBC/CNANS/2018; processo nº 2016/004: Pontos 6.1 e 6.2

²⁷⁹ Outras medidas preventivas ao furo: “Assegurar as condições de conservação preventiva dos bens arqueológicos recolhidos. Assim, deve-se prevenir qualquer perigo imediato para os bens, sem que em momento algum seja colocada a sua integridade e assegurar a sua preservação a longo prazo empregando técnicas e métodos não destrutivos. Realizar ações de formação/sensibilização para todos os trabalhadores envolvidos na empreitada no âmbito dos trabalhos arqueológicos, nomeadamente sobre os valores patrimoniais e as medidas de minimização de impacto previstas realizar. Elaborar um relatório nos termos do Regulamento de Trabalhos Arqueológicos, onde seja descrita a metodologia utilizada, os eventuais contextos e estruturas arqueológicas que vierem a ser descobertas. Devem também acompanhar o relatório, o respetivo registo gráfico e fotográfico de cada uma das eventuais realidades arqueológicas detetadas, o levantamento topo hidrográfico da área intervencionada e o estudo, registo, tratamento e acondicionamento do eventual espólio que for recolhido durante a intervenção arqueológica”. Parecer da DGPC sobre a sujeição a AIA da Sondagem de pesquisa Santola 1X (Aljezur) constante na informação nº 1264469/DBC/CNANS/2018; processo nº 2016/004: Ponto 7.

ambiental²⁸⁰. Não obstante, julgamos que a opção foi coerente e que procurou conciliar a arqueologia subaquática com outros usos e atividades seguindo, por isso, o espírito da LBOGEM.

12.5. Os Bens Culturais de estados terceiros no Espaço Marítimo Nacional.

A cooperação entre Estados é um dos ativos que apontado como um dos elementos essenciais na aplicação da Convenção UNESCO 2001, principalmente na ação contra o saque e/ou as intervenções indesejáveis.

Os acordos bilaterais e multilaterais foram, anteriormente à ratificação da Convenção, uma forma de regime de proteção internacional aos bens culturais negociados entre Estados soberanos.

O reconhecimento destes Bens como parte do Património Cultural em benefício da Humanidade implica assim não só garantia da sua proteção efetiva como a cooperação internacional entre os Estados Parte, numa perspetiva de valorização e fruição pública.

Aliás a Convenção da UNESCO declara não alterar os direitos e obrigações dos Estados-Parte relativamente à proteção de despojos subaquáticos, decorrentes de acordos bilaterais, regionais ou multilaterais, celebrados antes da entrada em vigor, desde que não coloquem em causa os princípios e os objetivos da Convenção²⁸¹. Seguindo, aliás, o mesmo princípio da Convenção para o Direito do Mar relativamente aos acordos entre estados soberanos. Acresce que os Estados-Partes são ainda encorajados a celebrar outros acordos

²⁸⁰ ENI Portugal BV, Marine Environmental Characterization survey. Mobilization Report. Foram realizados 13 sondagens prévia para recolha e caracterização sedimentar. Em nenhum destes casos existiu, nos termos da lei, acompanhamento continuado e presencial de um arqueólogo.

²⁸¹ N.º 3 do artigo 6.º da Convenção UNESCO 2001.

bilaterais e regionais ou a aprofundar os acordos existentes, podendo adotar regras e regulamentos que garantam uma melhor proteção.

Neste contexto, a colaboração internacional entre um Estado soberano e que usufrui do direito exclusivo de regulamentar e de autorizar intervenções sobre o património cultural depositado nas suas águas interiores, arquipelágicas, no Mar Territorial,²⁸² Zona económica exclusiva e plataforma continental²⁸³ com um Estado que declara interesse legítimo sobre os bens culturais subaquáticos aí encontrados, está ao abrigo de um conjunto de acordos e de princípios que, segundo a Convenção UNESCO de 2001, estão garantidos por meios de cooperação, de troca de informação²⁸⁴ e adoção de medidas conjuntas para preservação do património cultural subaquático.

Assim, seguindo o nº 3 do artigo 9 e o nº2 do artigo 11º da convenção, os Estados Parte acordaram a criação de dois formulários, em língua inglesa e francesa, relativos a notificação para na Zona económica exclusiva e na plataforma continental: um para notificar uma descoberta e outro para notificar uma atividade.

Além destes foi aprovado um terceiro formulário para as Declarações de interesse de acordo com o estipulado no nº 5 do artigo 9º e no nº 4 do artigo 11º da Convenção. Contudo, esta declaração de interesse está, de acordo com o preceito, limitada a zona económica exclusiva ou na plataforma continental. É dirigido ao Estado - Parte se o património cujo interesse legítimo tenha por base natureza cultural, histórica ou arqueológica e estiver na ZEE ou na Plataforma continental, ou ao Diretor Geral da Unesco se o património cultural subaquático estiver na ZEE.

Segundo as informações disponíveis, *Nuestra Señora de las Mercedes* que partira de Montevideu, com uma preciosa carga de ouro, prata e especiarias, teria sido envolvida numa batalha naval com

²⁸² Artigo 7º da Convenção UNESCO 2001

²⁸³ Artigos 9º e 10º da Convenção UNESCO 2001

²⁸⁴ Artigo 19º da Convenção UNESCO 2001

embarcações pertencentes à Armada britânica, junto às costas portuguesas, tendo naufragado em 5 de outubro de 1804, próximo do Cabo de Santa Maria, na costa algarvia portuguesa. Ora, porque a fragata, aquando do afundamento, era da titularidade da Coroa espanhola, deve considerar-se navio de Estado.

Em maio de 2007, a empresa *Odyssey Marine Exploration* terá descoberto o despojo e procedido a diversos trabalhos de levantamento e recuperação, designadamente de um montante avultado de moedas de prata e de ouro. Cerca de 500 mil, segundo estimativas não oficiais. Ora, em setembro de 2011, após a ação instaurada pelas autoridades espanholas um Tribunal do Estado da Geórgia (USA) obrigou a empresa *Odyssey* a devolver ao Reino de Espanha as 500 mil moedas recuperadas do despojo que, mais tarde, algumas delas, foram colocadas, em exibição, no Museu Nacional de Arqueologia Subaquática de Cartagena²⁸⁵.

Em 2015 e 2016 as autoridades espanholas, através do *Ministerio de Educacion, Cultura y Deportes* solicitaram uma autorização, enquadrado na Investigação Científica Marinha, para proceder a trabalhos arqueológicos no despojo da citada fragata. Segundo a publicação eletrónica²⁸⁶, a que tivemos acesso, os trabalhos ocorridos foram além do solicitado. Efetivamente, foi realizado o mapeamento do despojo, a realização da cartografia batimétrica, e recolha de objetos arqueológicos, mas foram igualmente, segunda a publicação citada, desenvolvidos trabalhos intrusivos de escavação que não estavam inicialmente planeados. Desconhecemos, no entanto, se terá sido enviado

²⁸⁵ Ignacio Rodríguez Temiño, The Odyssey Case: press, public opinion and future policy. *The International Journal of Nautical Archaeology* (2017) 46.1: 192–201

²⁸⁶ Neguerla Martínez, Ivan et al (2015), El Pecio de Nuestra Señora de las Mercedes. Campaña de prospección y escavación de agosto 2015. Catálogo de publicaciones del Ministerio: www.mecd.gob.es; e *Proyecto Mercedes. Intervención arqueológica subacuática en el Pecio de Nuestra Señora de las Mercedes (1804). Posicionamento, documentación escavación (profundidad 1136–1138 m). Memoria de la segunda campaña*, Madrid, 2016

formalmente algum relatório técnico a tutela do património português que justifique as opções tomadas durante o cruzeiro científico. Na referida publicação, não existe nenhuma referência a articulação com o Estado Português.

Para 2017, verificou-se um novo pedido e, tendo em conta a existência de duas campanhas anteriores, não garantia o cumprimento da regra 10 (plano de projeto) da Convenção da UNESCO 2001 nem do Decreto-Lei 169/2014 de 4 novembro²⁸⁷.

Perante estes pedidos, parece conveniente ter em atenção o Direito interno português, designadamente a Lei nº 107/2001 de 21 setembro (que estabelece a lei de bases do património cultural Português), a Lei nº 17/2014, de 10 de Abril (que estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional), os Decretos-Lei nº 164/97 de 27 de Junho (normas relativas ao património cultural subaquático), 164/2014 de 4 de Novembro (regulamento dos trabalhos arqueológicos) 38/2015 de 21 de março (desenvolve a Lei 17/2014). Além disso, a Convenção da UNESCO para a Proteção do Património Cultural Subaquático de 2001, ratificada por Portugal em 18 de julho de 2006.

Assim, além do regime extremamente restritivo que até considera propriedade do Estado, nos termos do artigo 2º, certos despojos subaquáticos, o supra citado diploma de 1997 determina que a recolha de bens do património cultural subaquático só é permitida no âmbito de trabalhos arqueológicos subaquáticos, devidamente licenciados pela entidade administrativa competente²⁸⁸. Aliás, no mesmo sentido de prévia autorização se inclina o Regulamento de Trabalhos Arqueológicos, aplicável a bens subaquáticos, aprovado pelo Decreto-lei nº 164/2014, nos termos dos artigos 6º e seguintes daquele diploma. Aliás, vai mais

²⁸⁷ Em setembro de 2017, a Direção Geral do Património consegui, pela primeira vez, enviar uma equipa de observação. No anexo a este trabalho, juntamos dois fotografias dessa expedição. Como o relatório se encontra ainda em curso, não podemos neste ensaio sistematizar as conclusões dessa missão.

²⁸⁸ Cf. o nº 2 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 164/97.

longe quando no nº 2 do artigo 7º do regulamento de trabalhos Arqueológicos refere que “*o pedido de autorização para a realização de trabalhos arqueológicos em meio subaquático deve (...) ser instruído com todos os elementos legalmente exigidos em matéria de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional*”

Por outro lado, a Convenção da UNESCO para a Proteção do Património Cultural Subaquático, ratificada, aliás, tanto pela República Portuguesa, como, em momento anterior pelo Reino de Espanha²⁸⁹, determina que os Estados Partes, no exercício da sua soberania, gozam do direito exclusivo de regulamentar e de autorizar as intervenções sobre o património cultural subaquático nas suas águas interiores e arquipelágicas e no mar territorial²⁹⁰.

Como tal, quaisquer intervenções sobre o despojo *Nuestra Señora de las Mercedes* carecem de autorização prévia por parte das autoridades portuguesas. Todavia essa autorização não pode revestir-se de algo meramente formal, atentos os dispositivos legais vigentes. Mais. Atento aos contornos histórico-jurídicos que envolvem o presente despojo, situado em águas territoriais portuguesas, sequer nos parece que a via adequada deva ser uma mera autorização, ainda que não formal, de exercício de trabalhos arqueológicos.

Senão vejamos. No sentido de encontrar um regime jurídico aceite por diversos Estados, sobretudo quando um despojo abrangido pela imunidade soberana de navio de guerra ou de Estado, foram celebrados acordos entre Estados, de modo a regular os trabalhos e até o levantamento de bens arqueológicos subaquáticos. O primeiro de que há notícia foi o Acordo celebrado entre a Austrália e a Holanda, em 1972, relativo à sucessão da titularidade dos despojos de navios das Índias Orientais, situados em águas territoriais australianas. Depois disso, muitos outros se sucederam. Aliás, basta sublinhar que existe um Acordo

²⁸⁹ O Reino de Espanha depositou o instrumento de ratificação, na UNESCO, em 6 de junho de 2005.

²⁹⁰ Cf. o nº 1 do artigo 7º da Convenção da UNESCO.

entre Estados, de modo a proteger o que resta do despojo do Titanic²⁹¹. Também devemos referir que a República portuguesa já esteve envolvida na negociação de um Acordo com a República Francesa que teve por objeto o despojo da nau de S. Bartolomeu, localizado em águas territoriais francesas.

Além disso, a Convenção da UNESCO de 2001 não só encoraja o aprofundamento dos acordos existentes, como incentiva a celebração de outros acordos bilaterais e regionais que promovam a adoção de regras que melhor garantam a proteção do património cultural subaquático²⁹². Ora, como a Convenção foi ratificada por Portugal e Espanha, nada mais simples e eficaz do que promover negociações do sentido de celebrar um acordo relativo à preservação e eventuais trabalhos relativos ao despojo de *Nuestra Señora de las Mercedes*. Aliás, devemos sublinhar que o assunto já foi afluído na informação do Departamento de Bens Culturais da Direção Geral do Património Cultural²⁹³, defendendo, assim, uma ação conjunta de cooperação na salvaguarda deste valioso património cultural subaquático.

Entendemos que o pedido feito, ao abrigo do artigo 248º da CNUDM, teve como propósito aligeirar a ação direta do estado português de acordo com os preceitos do artigo 9 e do artigo 10º da convenção da UNESCO 2001. Entre várias questões faltou a negociação e correspondente celebração do acordo entre Estados-Partes e ao abrigo do nosso regulamento interno a formalização de um pedido para trabalhos arqueológicos subaquáticos junto da Direção Geral do Património Cultural (DGPC) do Ministério da Cultura de acordo com a legislação em vigor. Mas, mais do que isso, não foi apresentado um plano de projeto como referido na Regra nº 10 do anexo da Convenção da UNESCO 2001 para, de acordo com a Regra nº 9 do referido: *Antes*

²⁹¹ Acordo, subscrito em 2004, pelo Canadá, República Francesa, Reino Unido e Estados Unidos da América.

²⁹² Cf. nº 1 do artigo 6º da Convenção da UNESCO.

²⁹³ Ofício da Direção Geral do Património Cultural (DGPC) nº S-2015/376550 (C.S: 104321, cujo despacho nos foi dado conhecimento com a data de 17/08/2015).

de qualquer intervenção sobre o património cultural subaquático, deve ser elaborado um plano do projeto, a submeter às autoridades competentes com vista à necessária apreciação e autorização.

Ainda ao abrigo do 249º da CNUDM, cumprir com o direito de obter os relatórios preliminares, resultados e conclusões finais da investigação para que o Estado Português possa, entre os vários regulamentos, dar cumprimento ao plano de situação no desenvolvimento da Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional, norma transposta da diretiva comunitária 2014/89/EU.

13. DESENVOLVIMENTO DE BOAS PRATICAS PARA USOS COMPATIVAIS

Enquanto atividade profissional, por trabalhos arqueológicos é entendido todas as ações realizadas em meio terrestre e subaquático que, através de metodologias próprias da arqueologia, visem a identificação, registo, estudo, proteção e valorização do património arqueológico, efetuadas por meio de prospeções, sondagens, escavações, acompanhamentos arqueológicos, ações de registo de contextos, estruturas arqueológicas e estratigrafia da arquitetura e ações de conservação e valorização em monumentos, conjuntos e sítios.

Os trabalhos arqueológicos, por atribuição do regulamento, são ainda definidos pelas seguintes categorias (artigo 3): a) Categoria A – ações de investigação, programadas em projetos de investigação plurianual em arqueologia, integráveis no Plano Nacional de Trabalhos Arqueológicos; b) Categoria B – ações de valorização decorrentes de projetos de investigação a desenvolver em monumentos, conjuntos e sítios que visem essencialmente a divulgação e fruição pública do património arqueológico, com vista à sensibilização e educação patrimonial; c) Categoria C – ações preventivas e de minimização de impactes integradas em estudos, planos, projetos e obras com impacto sobre o território em meio rural, urbano e subaquático e ações de

manutenção e conservação regular de sítios, estruturas e outros contextos arqueológicos, conservados a descoberto, valorizados museologicamente ou não; d) Categoria D – ações de emergência a realizar em sítios arqueológicos que, por ação humana ou processo natural, se encontrem em perigo iminente de destruição parcial ou total, e ações pontuais determinadas pela necessidade urgente de conservação de monumentos, conjuntos e sítios²⁹⁴.

O regulamento para os trabalhos arqueológicos, consubstanciado no decreto-lei 164/2014 de 4 de novembro, consolidou a necessidade do reconhecimento de dois intervenientes no processo das intervenções arqueológicas como a «entidade contratante» e a «entidade enquadrante»²⁹⁵.

Entendemos por «entidade contratante» qualquer pessoa ou instituição que despolete, tome a iniciativa e, frequentemente, suporte financeiramente, o trabalho arqueológico.

Por sua vez, a entidade enquadrante é a instituição, pública ou privada, que assume a gestão e a organização da intervenção arqueológica, apoiando o arqueólogo na sua tarefa de direção científica. Neste caso, pode ser uma empresa de Arqueologia, uma unidade de investigação, uma autarquia, uma associação, entre outros.

Importa igualmente esclarecer que estas duas entidades são de referência fundamental para a realização dos trabalhos arqueológicos no âmbito do referido regulamento.

Enquanto modelo de governação, a georreferenciação de sítios ou vestígios arqueológicos constitui o imperativo de uma gestão atualizada do património cultural subaquático, cuja implementação, em face da dimensão dos dados disponíveis, mas, em alguns casos, imprecisos, deverá definir prioridades que atenda simultaneamente às necessidades de salvaguarda de cada sítio ou vestígio, à respetiva importância

²⁹⁴ Decreto-lei nº 164/2014 de 4 de novembro

²⁹⁵ Bugalhão, Jacinta, Regulamento de Trabalhos Arqueológicos (Decreto-lei nº 164/2014 de 4 de novembro). Almadan, II Série, 19, janeiro de 2015, p. 46

histórica e arqueológica, mas também ao seu potencial de uso cultural, económico e social, em moldes sustentáveis.

Reforçamos com qualquer que seja a atividade, mesmo que de forma não intencional, que possa afetar potencialmente o património cultural subaquático deve, por definição, respeitar o princípio básico de prevenção e salvaguarda, inerente ao Princípio da Sustentabilidade e do poluidor-pagador, sem prejuízo do que legalmente se encontra previsto quanto ao dever de notificação e proteção imediata de quaisquer achados fortuitos e/ou descobertas programadas, nos termos da legislação em vigor e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português. Ademais, por causa da dinâmica sedimentar dos fundos submarinos e subaquáticos em geral e a existência de uma georreferenciação sempre, por defeito, parcial, qualquer uso do leito do mar (como do meio aquático em geral), qualquer atividade prevista que possa direta ou indiretamente interferir com o património cultural subaquático deve proceder à realização de um estudo específico que inclua, por um lado, uma avaliação dos dados de inventário disponíveis, eventualmente correlacionáveis, e por outro, investigações de terreno atualizadas.

Por conseguinte, o princípio básico, assente na prevenção e salvaguarda dos bens culturais subaquáticos, decorre no disposto dos anexos da Convenção 2001 nas várias fases de uma intervenção que incida sobre zonas com potencial arqueológico, conhecido ou incerto, o desenvolvimento de um plano de investigação que preparar e desenvolve qualquer projeto.

Como fase prévia, o incremento de uma investigação preliminar como o intuito que ao serem intrusivas elas devem ser precedidas e informadas através de uma avaliação do local que determine a sua vulnerabilidade, significado e potencial. Ainda, a avaliação do local deve abranger estudos de antecedentes das evidências históricas e arqueológicas disponíveis, das características arqueológicas e

ambientais do sítio, e das consequências da intrusão sobre a estabilidade a longo prazo da área afetada pelas investigações.

O desenvolvimento do projeto, enquanto modelo de requerimento esta tipificado na lei e tem como objetivo, além do conhecimento e da fruição da herança comum da humanidade, objetivos mitigatório e de salvaguarda, tipicamente, pelo registo ²⁹⁶. São assim elencados pontos fundamentais para o desenvolvimento de plano de trabalho em arqueologia: Metodologia a ser usada e as técnicas a serem empregues; Previsão do financiamento; Calendarização para a execução dos trabalhos; Composição, qualificações, responsabilidades e experiência da equipa de investigação; Material de conservação; Gestão e manutenção do sítio; Acordos de colaboração com museus e outras instituições; Saúde e segurança; Preparação do relatório; Deposição de arquivos, incluindo o património cultural subaquático removido durante a investigação; Disseminação, incluindo a participação do público²⁹⁷.

A calendarização, em qualquer umas tipologias de investigação arqueológica, deve assegurar o tempo adequado para serem completadas todas as fases dos trabalhos previstos, incluindo a conservação, a preparação do relatório e a disseminação. O projeto dos trabalhos deve incluir planos de contingência que garantam a conservação do património cultural subaquático e a documentação de suporte, no caso de qualquer interrupção dos prazos previstos.

Como princípio fundamental, deve ser implementada como primeira opção, a preservação do património cultural subaquático *in situ*.

Ainda como princípios fundamentais, devem ser encorajadas técnicas não destrutivas, observações não intrusivas e amostragens, de preferência à escavação. Quando tal não é possível, a investigação não deve ter um impacto adverso sobre o património cultural subaquático

²⁹⁶ Artigo 75 da Lei 107/2001 de 8 setembro que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural.

²⁹⁷ Resolução 6 / MSP 4 e Resolução 8 / MSP 5 - Directives opérationnelles pour la Convention sur la Protection du Patrimoine Culturel Subaquatique. 2015

superior ao necessário para os objetivos mitigatórios, ou de pesquisa, dos trabalhos²⁹⁸.

Acrescentamos que todas as investigações devem ser profundamente documentadas em conformidade com normas profissionais atuais e deve proporcionar um registo exaustivo do sítio, que inclua a proveniência do património cultural subaquático movido ou removido no decurso da investigação, as notas de campo, as plantas e os desenhos, as fotografias e os registos feitos por outros meios.

Esta ainda no âmbito das boas práticas a elaboração de programa de conservação do material deve prever o tratamento dos vestígios arqueológicos durante a investigação, em trânsito e a longo prazo. Nas medidas para a proteção e gestão *in situ*, deve ser preparado um programa de gestão, com a informação pública, uma razoável provisão para a estabilização, para a monitorização e para a proteção contra interferências do sítio.

Para o financiamento dos projetos de investigação, devem ser garantidos fundos adequados previamente à conclusão de todas as fases do projeto, incluindo a conservação, a preparação do relatório e a disseminação. O projeto dos trabalhos deve incluir planos de contingência que garantam a conservação do património cultural subaquático e da documentação de suporte, no caso de qualquer interrupção dos fundos previstos²⁹⁹.

No que respeita aos objetivos, metodologia e técnicas de pesquisa do projeto, devem ser apresentados os objetivos da pesquisa e a metodologia de intervenção. A metodologia deve ser conforme aos

²⁹⁸ Na investigação é necessário ter em conta os túmulos de guerras e locais de sepultura. De facto, a UNESCO apela a não perturbação de locais de restos humanos ou sítios venerados.

²⁹⁹ Enquanto forma de financiamento não estão permitidas venda ou alienação do património arqueológico subaquático, nem outra forma que possa provocar a dispersão dos conjuntos artefactuais e documentais.

objetivos de pesquisa da investigação e as técnicas empregues devem ser tão pouco intrusivas quanto possível³⁰⁰.

No campo da qualificação, responsabilidade e experiência da equipa de investigação, esta deve integrar elementos qualificados e experientes, destacando que quaisquer investigações subaquáticas intrusivas só podem ser empreendidas sob a direção e o controlo de um arqueólogo subaquático nomeado, com qualificações reconhecidas e com experiência adequada à investigação.

Deverão ainda ser desenvolvidas ações de formação, informação e sensibilização junto das Câmaras Municipais litorais com o objetivo de criar oportunidades de cooperação com vista à proteção de património cultural subaquático e aumentar a sensibilidade e consciência cultural e patrimonial das populações, de *stakeholders* empresariais envolvidos na transformação e uso do leito do mar e minimizar as ameaças sobre o património cultural subaquático.

Desenvolvimento pelo Estado Português de uma política normativa exigente quanto à detenção de bens cultural subaquático, que do ponto de vista legal, liminar, constituem sua propriedade, uma vez que numerosas entidades públicas e privadas, individuais e coletivas detêm ou fomentam o “branqueamento” da recuperação ilícita de tais bens, para enriquecer as suas coleções à revelia do que se encontra legalmente disposto.

Por isso, é necessário desenvolver políticas de cooperação interministerial³⁰¹, principalmente na vigilância costeira, Marinha de Guerra, Serviços de hidrografia, Cruzeiros de Investigação, entre outras

³⁰⁰ Como qualquer trabalho de arqueologia a análise dos artefactos e a documentação após os trabalhos de campo são parte integral de todas as investigações.

³⁰¹ Não podíamos deixar de referir o atual estado do centro Nacional de Arqueologia Subaquática da DGPC com o necessário aumento dos meios humanos e materiais à área de gestão do património cultural subaquático nacional por parte das Autoridades com competências e garantia na salvaguarda do património cultural subaquático nacional, igualmente com competência nas zonas de interface marítimo, nomeadamente na gestão das resultantes de empreendimentos públicos e privados em zonas ribeirinhas e costeiras.

atividades para se comunicar informações que tenham sobre o património cultural subaquático.

Assegurar as necessárias condições (melhorar e aumentar), uma eficaz fiscalização marítima por parte das respetivas autoridades, um exercício eficaz no controlo de atividades predatórias sobre o património cultural subaquático e rever a tradição legislativa portuguesa, particularmente permissiva no caso de crimes contra o património cultural.

As últimas recomendações da UNESCO vão no sentido de elaborar regras nacionais para, na autorização de intervenções, incluir atividades que afetam negativamente os bens Culturais subaquáticos, nomeadamente a dragagem, a pesca de arrasto e extração mineral.³⁰²

Para a instalação de novas atividades, é necessário, como requisito fundamental, a realização atempada de trabalhos de arqueologia atualizados, no local de incidência direta e indireta do local previsto para a atividade, os quais deverão ser autorizados pela Direção Geral do Património Cultural (DGPC), ao abrigo de um requerimento (Decreto-Lei n.º164/2014 de 4 de novembro), de modo a compatibilizar crescentes pressões de alguns setores de atividade envolvendo a utilização do espaço marítimo, nomeadamente atividades como Aquicultura, Pesca, Biotecnologia Marinha, Recursos minerais marinhos, Recursos energéticos, Infraestruturas e equipamentos, Investigação científica, Recreio, desporto e turismo, património cultural subaquático, entre outros.

Os itinerários, as reservas e os Parques Arqueológicos Subaquáticos³⁰³, visitáveis por mergulho com escafandro autónomo, são

³⁰² UNESCO, Recomendação 3/STAB 2, nº 6, alíneas a) e b)

³⁰³ Tipicamente Consideram-se proibidas as seguintes atividades nos parques arqueológicos visitáveis: Recolha de bens do património cultural fora do âmbito dos projetos arqueológicos devidamente licenciados, Colheita de material geológico ou arqueológico ou a sua exploração, sem a devida autorização, Obras que tenham efeitos intrusivos e perturbadores nos vestígios do património em questão e/ou meio envolvente, Fundamentos, escavações, aterros e deposição ou abandono de resíduos, Prática de caça submarina, Prática de atividades desportivas que possam causar

áreas entendidas como consignadas, pelo que a sua manutenção não deverá ser prejudicada por outras atividades e utilizações do espaço marítimo.

Seguindo as recomendações da UNESCO, a definição de áreas para a atividade de pesca, com criação de zonas de proteção física e, criação de zonas específicas, no desenvolvimento de políticas de pesca, onde esta seja esteja interdita, para a proteção do património cultural subaquático;

Ainda a sensibilização dos praticantes de mergulho amador/recreativo e sua articulação com as autoridades, ao abrigo do código deontológico da UNESCO para o mergulho amador nos sítios arqueológicos subaquáticos, com implementação de medidas de incitamento a declaração de achados fortuitos³⁰⁴.

Por fim, em sentido lato, as atividades que não pressupõe a afetação negativa do subsolo e da superfície do fundo marítimo serão a partida compatíveis com zonas não consignadas como reserva ou parques Arqueológicos Subaquáticos.

danos nos elementos naturais do parque, Utilização de boias sinalizadoras para outros fins que não os de visita aos parques arqueológicos subaquáticos visitáveis; Trânsito de embarcações em redor de boias de sinalização dos parques visitáveis

³⁰⁴ UNESCO, Recomendação 3/STAB 2, nº 7, alínea a) e b) e Resolução 5/STAB2. Nesta última resolução é ainda referido a cooperação entre os mergulhadores científicos, profissionais e amadores. No nosso ordenamento interno a figura de mergulhador científico carece de regulamento pelo que se aplica os princípios do mergulho recreativo de acordo com o artigo 2 da lei nº 24/2013 de 20 de março. O nº 4 do presente diploma, alínea b, refere ainda: *Aos mergulhadores não é permitida a recolha de elementos do património cultural, designadamente arqueológico, nem realizar quaisquer outras atividades que lhes possam provocar dano ou alterar o local onde se encontram.* O efeito proibitivo é, no entanto, levantado quando: *Excetua -se do disposto nos números anteriores o mergulho efetuado para fins científicos ou culturais, que se rege por legislação própria* (aliena 3 do nº 4), remetendo para alíneas seguintes, que a preservação do património cultural e natural subaquático pode ser alvo de zonas restritivas definidas pelas entidades competentes.

NOTAS FINAIS

A LBOGEM, enquanto quadro jurídico essencial na criação de normas aplicáveis a utilização de todo o espaço marítimo nacional, a alínea c) nº2 do artigo 4, define que os usos e as atividades a desenvolver no espaço marítimo devem ser ordenados com respeito pela salvaguarda do património cultural subaquático.

Os bens culturais subaquáticos foram até aos anos 70 do século passado tratados no regime da salvação marítima e através de tratados públicos bilaterais e multilaterais entre Estados.

A Resolução 848/1978, os trabalhos preparatórios e a CNUDM deram passos decisivos para o desenvolvimento de um regime jurídico aplicado aos Bens Culturais subaquático descobertos no espaço marítimo com soberania ou jurisdição de cada Estado.

Não obstante, este desenvolvimento centrou-se no direito da propriedade e no direito de preferência dos bens achados, excetuando-se os direitos de soberania no mar territorial. Por isso, não se afastou as atividades potencialmente negativas ou predatórias sobre esses bens.

A Convenção da UNESCO 2001 sobre a Proteção do Património Cultural Subaquático, ratificada em 2006 por Portugal (Resolução da Assembleia da República n.º 51/2006; Decreto do Presidente da República n.º 65/2006; republicado através do Aviso n.º 6/2012 de 26 de março), considera caber no âmbito do Património Cultural Subaquático qualquer vestígio da obra humana, de carácter cultural, histórico ou arqueológico, que se encontre parcial ou totalmente, periódica ou continuamente, submerso, há, pelo menos, cem anos;

Esta Convenção reforça o direito interno, na medida em que remete para os estados membros proteger o património cultural subaquático na zona económica exclusiva e na plataforma continental. *Ratione loci*, a Convenção da UNESCO de 2001 aplica-se inequivocamente a todo o património cultural subaquático, independentemente da sua localização

nas águas interiores, águas arquipelágicas ou mares territoriais (artigo 7º); na zona contígua (artigo 8º); na zona económica exclusiva ou na plataforma continental (artigos 9º e 10º); ou na Área (artigos 11 e 12).

No capítulo da colaboração internacional entre um Estado soberano e que usufrui do direito exclusivo de regulamentar e de autorizar intervenções sobre o património cultural depositado nas suas águas interiores, arquipelágicas, no Mar Territorial, Zona económica exclusiva e plataforma continental com um Estado que declara interesse legítimo sobre os bens culturais subaquáticos aí encontrados, está ao abrigo de um conjunto de acordos e de princípios que, segundo a Convenção UNESCO de 2001, estão garantidos por meios de cooperação, de troca de informação e adoção de medidas conjuntas para preservação do património cultural subaquático.

No direito português, o normativo que assentou no regime das alfandegas e das capitánias, desenvolveu-se na titularidade dos bens, em detrimento da sua localização e integração do domínio público marítimo. Efetivamente, essa condução é, quanto nós, conseguida através da concretização da LBOGEMN e do PSOEM.

Ainda, os objetivos do LBOGEMN que visa a articulação e compatibilização entre os diferentes instrumentos de planeamento entre mar-terra, trouxe em evidência o papel das autarquias neste domínio. Efetivamente, ao património cultural, quando se trata de ordenamento, aplica-se o regime de servidão administrativa. Para os bens culturais subaquáticos são aplicados o património classificado ou em vias de classificação e as cartas arqueológicas como elementos de servidão e de espacialização.

Destacou-se, enquanto compatibilização de usos e de reserva de espaço, a Criação de Parques Arqueológicos Subaquáticos, simultaneamente como zonas de fruição e proteção de Bens Culturais Subaquáticos, mas como valor económico potencial para outros usos

como monitorização e preservação enquanto recurso natural, e enquanto zonas de mergulho recreativo/cultural.

As atividades que visam a realização de trabalhos arqueológicos, deverão dar cumprimento ao previsto no Regulamento dos Trabalhos Arqueológicos (Decreto-Lei n.º 164/2014, de 4 de novembro, n.º 2 do artigo 7.º), e carecem de reserva de espaço marítimo ficando sujeitas à obtenção prévia de TUPEM, exceto se ocorrerem em áreas sob jurisdição das entidades portuárias, excluídas do âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de outubro;

Por trabalho arqueológico deve se entender todas as ações realizadas em meio terrestre e subaquático que, através de metodologias próprias da arqueologia, visem a identificação, registo, estudo, proteção e valorização do património arqueológico, efetuadas por meio de prospeções, sondagens, escavações, acompanhamentos arqueológicos, ações de registo de contextos, estruturas arqueológicas e estratigrafia da arquitetura e ações de conservação e valorização em monumentos, conjuntos e sítios;

Por “salvaguarda” devemos atentar às medidas que visam assegurar a viabilidade do património cultural, incluindo a identificação, documentação, investigação, preservação, proteção, promoção, valorização, transmissão - essencialmente pela educação formal e não formal – e revitalização dos diversos aspetos deste património.

Para uma correta gestão do espaço é necessário uma efetiva caracterização da situação potencial permite identificar os locais onde poderá existir património cultural subaquático, com vista a preservar a sua existência, nomeadamente para efeitos de reserva dessa área para estudo, preservação *in situ* e/ou salvaguarda de bens culturais, ou para qualquer outra atividade, mas também para que, em fase de autorização de outro tipo de atividade que não tendo o património cultural subaquático como seu objetivo principal ou parcial, sejam acauteladas medidas para que não ocorra danificação do património existente.

Bibliografia

Monografias

APA, Agência Portuguesa do Ambiente - **Parecer sobre a sujeição a Avaliação de impacto Ambiental (AIA)**, 16 de maio de 2018

ARAGÃO, Alexandra - Princípio da precaução: manual de instruções. RevCEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente 2, (2008), pp 9-57

AZNAR, Mariano J - The notions of 'preferential right' and 'interest' of states in the protection of the underwater cultural heritage. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 38, (2019), pp 1-37

AZNAR, Mariano. J - In Situ Preservation of Underwater Cultural Heritage as an International Legal Principle. Journal Of maritime Archeology, 13, (2018), pp 67-81.

AZNAR, Mariano.J - The Contiguous Zone as na Archaeological Maritime Zone. The International Journal of Marine and Coastal Law, 29, (2014) pp 1-51

AZNAR, Mariano J; VARMER, Ole - The Titanic as Underwater Cultural Heritage: Challenges to its Legal International Protection. Ocean Development & International Law, 44:1, (2013), pp. 96-112.

BASS, George F. - **A Arqueologia Subaquática**. Historia Mundi, Editorial Verbo, 1967.

BASS, George F.- **Underwater Excavations Yassi Ada: A Byzantine Shipwreck**, Archäologischer, Londres, 1962.

BECKER-WEINBERG, Vasco, **Estudo sobre o Espaço Marítimo Nacional Adjacente ao Território Municipal de Cascais**. Câmara Municipal de Cascais, policopiado, 2019.

BECKER-WEINBERG, Vasco - **Ordenamento E Gestão do Espaço Marítimo nacional. Enquadramento e Legislação**. Lisboa: Quid Juris?, 2016.

BENOÎT, Fernand - **L'épave du Grand Congloué à Marseille**. Gallia, suppl 14, Paris, 1961.

BLOT, Jean-Yves - **Peniche, encontro entre dois continentes. Concerto para Mar e Orquestra San pedro de Alcantara, 1786**. Peniche, 2008

BOESCH, D. F.; JAMES, N.; BUTLER, D. A.; CACCHIONE, J. R.; GERACI, J.M.; NEFF, J. P. R; TEAL, J. M., An Assessment of the Long-Term Environmental Effects of US Offshore Oil and Gas development Activities: Future Research Needs. In Long-Term Environmental Effects of Offshore Oil and Gas Development, Donald F. Boesch and Nancy N. Rabalais, eds., pp. 1-52. Elsevier Applied Science, New York. 1987

BONASSIES, Pierre - La convention International de 1989 sur L'assistance. II Diritto marítimo, nº 675, (2003), pp 239-257.

BUGALHÃO, Jacinta, Regulamento de Trabalhos Arqueológicos (Decreto-lei nº 164/2014 de 4 de novembro). Almadan, II Série, 19, (2015) pp. 40-48.

CASTANHEIRA, Ana; BERECIBAR - Estibaliz, A Biologia Marinha como Forma dos Patrimónios Naturais e Culturais. Almadan II série, 21, (2017), p. 117-122.

COELHO, Paulo Neves - **O artigo 76º da convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A problemática da Aplicação Técnica de Conceitos Jurídicos pela Comissão de Limites da Plataforma continental.** Chiado Books, 2019.

DROMGOOLE, Sarah – **Underwater Cultural Heritage and International Law.** Cambridge University Press, 2015.

DROMGOOLE, Sarah. - Revisiting the Relationship between Marine Scientific Research and the Underwater Cultural Heritage. The International Journal of Marine and Coastal Law 25 (2010), pp. 33–61

ENI Portugal BV - **Elementos para apreciação prévia e decisão de sujeição a Avaliação de Impacte Ambiental (DL 152B/2017 de 11 de dezembro e Lei 37/2017 de 2 de Junho. Sondagem de Pesquisa Santola 1X Portugal.** Fevereiro de 2018.

ENI Portugal BV - **Elementos para apreciação prévia e decisão de sujeição a Avaliação de Impacte Ambiental. Sondagem de Pesquisa Santola 1X Portugal.** Elementos Adicionais. Abril de 2018

EVANS, Amanda M.; KEITH, Matthew, E; VOISIN, Erin E.; HESP, Patrick A.; COOK, Gregory D.; ALLISON, Mead A.; SILVA, Graziela. M.; SWANSON, Eric A.; Archaeological Analysis of Submerged Sites on the Gulf of Mexico Continental Shelf. OCS Study BOEM 2013. US. Department of the interior Bureau of Ocean Energy Management Gulf of Mexico OCS Region. 2013.

EVANS, Amanda M. - The consideration of archaeological sites in oil na gas drilling operations. Unesco Scientific Colloquium on Factors Impacting the Underwater Heritage. Royal Library of Belgium, Brussels. 2011

EVANS, Amanda M.; RUSSELL, Matthew A.; LESHIKAR-DENTON, Margaret E. - Local Resources, Global Heritage: An Introduction to the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. Journal of Maritime Archaeology, 5, (2010), pp. 79-83

FLETCHER-TOMENIUS, Paul; FORREST, Craig - Historic wreck in international waters: conflict or consensus? Marine Policy, 24, 1 (2000) pp 1- 10

FLETCHER-TOMENIUS, Paul; WILLIAMS, Michael - The draft UNESCO/DOALOS Convention on the protection of underwater cultural heritage and conflict with the European Convention on Human Rights, The International Journal of Nautical Archaeology, 28:2, (1999), pp 145-153

FORD, Ben, BORGENS, Amy; BRYANT, William; MARSHALL, Dawn; HITCHCOCK, Peter; ARIAS, Cesar; HAMILTON, Donny - **Archaeological Excavation of the Mardi Gras Shipwreck (16GM01), Gulf of Mexico Continental Slope**. Prepared by Texas A&M University for the Minerals Management Service, Gulf of Mexico OCS Region, U. S. Department of the Interior, New Orleans, LA. 2008.

FORREST, Craig, Historic Wreck Salvage - An Internacional Perspective. Tulane Maritime law Journal, vol. 33, (2009), pp 1-33

FRAGA, Tiago Miguel - Survey Results from Lagos Bay, Portugal. The International Journal of Nautical Archaeology, 42, (2013), pp. 257-269.

FREIRE, Jorge - **Os Navios do Fim do Mundo. A Paisagem Cultural Marítima de Cascais.** Câmara Municipal de Cascais, 2020

FREIRE, Jorge - Os Bens Culturais Subaquáticos. O caso de Cascais. Almadan II série , 21 (2017), pp. 67-75

FREIRE, Jorge - A Arqueologia Costeira e a sua Percepção no Estudo da Embocadura do Rio Tejo. Atas das Jornadas do Mar: Uma onda de Progresso. Lisboa: Escola Naval, pp. 142-150.

FREIRE, Jorge- **As guidelines da Convenção UNESCO 2001 e a sua aplicação na protecção dos Bens Culturais subaquáticos em Portugal.** Trabalho Final para a conclusão da pós-graduação em Direito do Património Cultural. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016

FREIRE, Jorge - Maritime Cultural Landscape. A New Approach to the Cascais coastline. Journal of Maritime Archaeology, 9:1, (2014) pp 143-157

GARCIA, Ana Catarina - Parques Arqueológicos Subacuáticos Visitables en Portugal. Un análisis comparativo de algunos casos de promoción turística subacuática”. In Morales Sánchez, M. I.; Robles Ávila, S. e Pires, M. N. (eds.). Lecturas del Agua: un acercamiento interdisciplinar desde la cultura y el turismo. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2016, pp. 262-275.

GARRABELLO, Roberta, **La convenzione Unesco Sulla Protezione del Patrimonio Culturale Subacqueo**, Milão, 2004

GOMES, Carla Amado; BATISTA, Luís, Aspectos jurídico-ambientais do regime da prospecção e exploração de petróleo offshore em Portugal. e-Pública/Revista Eletrónica de Direito Publico, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público, Vol.4, nº 3, (2018), pp. 198-237

GOMES, Januário Costa - O Navio. II Jornadas de Lisboa de Direito Marítimo. Centro de Direito Marítimo e dos Transportes da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Almedina, 2012.

GONÇALVES, José António - Os Desafios da Conservação *In Situ*. Almadan II série,21, (2017), pp. 103-116.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - **Manual de Direito Internacional Publico**, Almedina, 2017

GUEDES, Armando Marques, Em Rede. Os Cabos de Fibras Ópticas Submarinas e a Centralidade Portuguesa Crescente num Autêntico Mar Deconectividades, Revista de Marinha, nº 1000, 2017, pp. 20-25

GUEDES, Armando Marques - O Património Cultural Subaquático. in direito do património cultural. INA (1996), pp 441-473.

GUÉRIN, Ulrike; EGGER, Barbara - Guaranteeing the Protection of Submerged Archaeological Sites Regardless of their Location: The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage (2001). Journal of Maritime Archaeology. 5: 2, (2010) pp. 97-103.

HANSELMAN, Frederick H. ; BEEKER, Charles D. - Establishing Marine Protected Areas in the Dominican Republic: A Model for Sustainable Preservation. En Langley, S. y Mastone, V. (Eds.) ACUA Underwater Archaeology Proceedings 2008, Columbus: PAST Foundation, 2008, pp. 52-61.

LAUREANO, Abel - Cultura e Património Cultural da União Europeia: realidades ou ficções do Direito? Revista Relações Internacionais do Mundo Atual, vol 6, nº 2, (2013).

LENGKEEK, Wouter; COOLEN, Joop; GITTENBERGER, Adriaan; SCHRIEKEN, Niels - Ecological Relevance of Shipwrecks in the North Sea. Nederlands Faunistiche Mededelingen. 41, (2013) pp 49-57

LESHIKAR-DENTON, Margaret - "Cooperation is the Key: We Can Protect the Underwater Cultural Heritage". Journal of Maritime Archaeology., 5:2 (2010), pp. 85-95.

LOPES, Flavio; CORREIA, Miguel Brito - **Património arquitetónico e arqueológico. Cartas, recomendações e convenções internacionais.** Livros Horizonte, 2004

Ministério da Cultura - **Relatório Intercalar Proposta de Lei de Bases do Património Cultural.** Lisboa, 1998

NATIONAL ATMOSPHERIC and Oceanic Administration, National Marine Protected Areas Center **Draft Framework for Developing the National System of Marine Protected Areas.** (2006)

MANTAS, Vasco, **Portos Marítimos Romanos**. Academia de Marinha, Lisboa, 2000

MAUS, M. J, **Preliminary Field Report of Archaeological Investigations at La Caleta de Caucedo: A Proposed Living Museum of the Sea, May 2012**. Report to the Dominican Republic Ministeries of Culture and Environment from Indiana University-Bloomington, 2012.

MOMTAZ, Djamchid - 'La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique', in T. M. Ndiaye & R. Wolfrum (eds), Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes—Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah, Brill, 2007

NABAIS, José Casalta - **Introdução ao Direito do Património Cultural**, Almedina, 2010.

NABAIS, José Casalta - Noção e âmbito do Direito do Património Cultural. revCEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente, 2, (2000), pp. 11-38

NEGRI, Vincent - **Le patrimoine culturel dans le prisme de la résolution 2199 (2015) du Conseil de sécurité**. Etude juridique sur la protection du patrimoine culturel par la voie des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies, 2015.

NEGUERLA MARTINEZ, Ivan; CASTILLO BELINCHÓN, Rócio, SIERRA MÉNDEZ, Juan Luís; DÍAZ GUERRERO, José Ignacio; BRUQUE CARMONA, Gerardo e BERMEJO MARTÍN, José Ignacio - **Proyecto Mercedes. Intervención arqueológica subacuática en el Pecio de Nuestra Señora de las Mercedes (1804). Posicionamento,**

documentación escavación (profundidad 1136–1138 m). Memoria de la segunda campaña , Madrid, 2016

NEGUERLA MARTINEZ, Ivan; CASTILLO BELINCHÓN, Rócio, SIERRA MÉNDEZ, Juan Luís; DÍAZ GUERRERO, José Ignacio; BRUQUE CARMONA, Gerardo e BERMEJO MARTÍN, José Ignacio - **El Pecio de Nuestra Señora de las Mercedes. Campaña de prospección y escavación de agosto 2015.** (*profundidad 1136–1138 m*). Catálogo de publicaciones del Ministerio, Madrid, 2015

O'KEEFE, Patrick - **Shipwreck Heritage: A commentary on The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage.** Institute of Art & law, Leicester, 2002

PROVEDOR DE JUSTIÇA - **Relatório à Assembleia da República – 2013**, Lisboa 2014.

MARTINS, Ana - A salvaguarda do património arqueológico no âmbito dos processos de avaliação de impacte ambiental e de ordenamento territorial: reflexões a partir do direito do património cultural, do ambiente e da gestão do território, Revista Portuguesa de Arqueologia, volume 15, (2012) pp. 219 - 256

MOLENAAR, Eirk J. - New Maritime Zones and the Law of the Sea. Jurisdiction over ships. Publications on Ocean Development, volume 80 (2015).

NAFZIGER, James A. R - Historic Salvage Law Revisited. Ocean Development & International Law, 31:1-2, (2000), 81-96

RAMOS, José Luís Bonifácio - Questões Emergentes do Património Cultural Subaquático. Almadan II série, 21, (2017), p.57-66

RAMOS, José Luís Bonifácio – **Achamento de Bens Culturais Subaquáticos**. Lisboa: Livraria Pretony, 2008.

RAMOS, José Luís Bonifácio – “O Navio Afundado como Património Cultural”. II Jornadas de Lisboa de Direito Marítimo, 2012, pp. 441-480.

RAU, Markus, The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage and the International Law of the Sea. Max Planck Yearbook of United Nations Law, volume 6, (2002), pp. 387-472

RODRÍGUEZ TEMIÑO, I., The Odyssey Case: press, public opinion and future policy. The International Journal of Nautical Archaeology, 46.1, (2017) pp.192–201

SCHWARZ, George; FRAGA, Tiago M., Current Research Patacho of Pedro Dias. SAS Bulletin. Newsletter of the Society for Archaeological Sciences. Volume 37, Number 1, (2014) pp. 28-29

REGER, D. R.; MCMAHAN, J. D; HOLMES, C.E - **Effect of Crude Oil Contamination on Some Archaeological Sites in the Gulf of Alaska, 1991 Investigations**. Alaska Department of Natural Resources, Division of Parks and Outdoor Recreation, Office of History and Archaeology Report No. 30, 1992.

SRATI, Anastasia - **The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea**. Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

TELO, António; SALGADO, Augusto; RUSSO, Jorge - **Ações do U-35 no Algarve: 24 de abril de 1917**. Mem Martins: C.M. de Vila do Bispo e Escola Naval, 2017.

TIMMERMANS, D.; GUÉRIN, U.; **Património para a Paz e a Reconciliação. Salvaguardar o Património Cultural Subaquático da Primeira Guerra Mundial. Manual para Professores**. Comissão Nacional da UNESCO Portugal, 2015.

TOBY, J. - **The Mica Shipwreck: Deepwater Nautical Archaeology in the Gulf of Mexico**. Master's thesis, Department of Anthropology, Texas A&M University, College Station, TX. 2004

UNITED STATES DEPARTMENT of the interior Bureau of Ocean Energy Management Bureau of Safety and environmental enforcement Gulf of Mexico OCS region - **Notice Lessees and Operators (NLT) of federal oil and Gas Leases and Pipelines Right-of-way /row) Holders on the outer continental shelf**. Revisions to the List of OCS Lease Blocks Requiring Archaeological Resources Surveys and Reports, 2016.

OFFICIAL RECORDS OF THE THIRD UNITED NATIONS
CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA

Comité dos fundos:

- A/AC.138/SC.I/L.21 I. Los tesoros arqueológicos e históricos
- A/AC.138/SC.I/SR.65 Acta Resumida DE LA 65a. Sesión
- A/AC.138/SC.I/L.16 Archaeological and historical treasures of the sea-bed and the ocean floor beyond the limits of national jurisdiction: submitted by the delegation of Greece (dated 2 August 1972).
- A/AC.138/SC.I/L.8 de 27 de agosto de 1971
- A/AC.138/SC.I/L.25 Draft article on item 23 of the list of subjects and issues, protection of archaeological and historical treasures: presented by the delegation of Greece (dated 14 August 1973)
- A-9201/Suplemento nº21, 28ª sessão da Assembleia Geral da ONU Informe de la comisión Sobre la Utilización con fines pacíficos de los Fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, Nueva York, 1973

III Conferência

- A/CONF.62/ SR.9 9th meeting Thursday, 13 de dezembro 1973
- A/CONF.62/28, 20 de junho 1974
- DOCUMENT A/CONF.62/C.I /L.3 Draft articles considered by the Committee at its informal meetings (Articles 1-21), 5 Agosto de 1974
- A/CONF.62/C.1/SR.7 Summary records of meetings of the First Committee, 17 de julho 1974
- A/CONF.62/WP.8 Informal single negotiating text, de 7 maio 1975
- A/CONF.62/WP.8/Rev.I Revised single negotiating text, de 6 de maio 1976

- A/CONF.62/WP.10 Informal composite negotiating text, de 15 julho de 1977
- A/CONF.62/WP.10/Rev.1 Eighth session, 19 março a 27 abril 1979
- A/CONF.62/L.42 Report of the Chairman of the Second Committee 14 de Agosto de 1979
- A/CONF.62/L.57/Rev.1: Recommendations of the drafting committee and items under consideration by the drafting committee, 1 de agosto de 1980.
- A/CONF.62/L.58 Report of the President on the work of the informal plenary meeting of the Conference on general provisions de 22 agosto 1980
- A/CONF.62/SR.126 126th meeting, 2 abril 1980
- A/CONF.62/SR.128 128th meeting, 3 abril 1980
- A/CONF.62/SR.135 135th Plenary meeting, 25 agosto de 1980
- A/CONF.62/SR.137 137th Plenary meeting, 26 de agosto de 1980
- A/CONF.62/SR.138 138th meeting, 26 de agosto de 1980
- A/CONF.62/SR.139 139th meeting, 27 agosto de 1980
- A/CONF.62/SR.140 140th meeting, 27 de Agosto de 1980
- A/CONF.62/L.76 Study on the future functions of the Secretary-General under the draft convention and on the needs of countries, especially developing countries, for information, advice and assistance under the new legal regime, de 18 agosto de 1981
- A/CONF.62/SR.189 189th Plenary meeting, 8 dezembro de 1982
- A/CONF.62/WP.10/Rev.2 ninth session New York, 3 março a abril 1980

UNESCO WORLD HERITAGE CENTRE DOCUMENTS

- Recomendação 5/MAB1
- Recomendação 3/STAB 2
- Resolução 5/STAB2
- Resolução 3/STAB 3 (Cooperação e consulta as ONG);
- Resolução 9/STAB 3 (Normas para o mergulho arqueológico),
- Resolução 10/STAB 3 (Inventário do património cultural subaquático)
- Recomendação 4/STAB 3 – Questões comuns e emergentes da arqueologia subaquática
- Recomendação 5/STAB 3 (Financiamento de escavações arqueológicas como forma de alienação de objetos)
- Recomendação 6/STAB 3 (educação)
- Recomendação 7/STAB 3 (Vantagens da proteção)
- Recomendação 8/STAB 3 (Acesso virtual)
- Recomendação 3/STAB 4

Legislação

- Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 139/2015, de 30 de julho
- Lei nº 107/2001, de 8 de setembro
- Decreto-Lei 164/97 de 27 junho
- Decreto-lei nº 164/2014 de 4 de novembro
- Resolução da Assembleia da República n.º 51/2006, de 18 de julho de 2006
- Decreto do Presidente da República n.º 65/2006, de 18 de julho de 2006
- Resolução do Conselho de Ministros nº 203 – A/ 2019, de 30 de dezembro

- Decreto-Lei n.º 80/2015, 14 de maio
- Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

Índice

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ANTI-PLÁGIO.....	2
MODO DE CITAR E OUTRAS CONVENÇÕES	6
ABREVIATURAS.....	7
Resumo.....	9
Abstract	10
1 – Introdução	11
1.1 A atualidade do tema	11
1.3. Metodologia e Plano de Dissertação	18
Parte I -Enquadramento do Direito aplicado aos bens culturais subaquáticos.	23
2. Evolução Histórica e fundamento dos Bens Culturais Subaquáticos.	23
3- O regime jurídico aplicado aos bens culturais subaquáticos	27
4 Os bens culturais subaquáticos no domínio dos tratados internacionais	31
Parte II – O regime jurídico aplicável aos bens culturais subaquáticos	34
5. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar	34
5.1 Subcomité.....	34
5.2. O trabalho do Comité dos Fundos	38
5.3. A III conferência.....	45
6. CONVENÇÃO UNESCO 2001	53
6.1 Entrada em vigor da Convenção UNESCO.....	56
6.1.1 Considerações Gerais sobre a Conferência dos Estados-Membros.....	56
6.1.2 O Conselho Científico e Técnico Consultivo	57
7 Os Acordos entre Estados no quadro dos bens Culturais subaquáticos.	65
8. Direito Português	70
PARTE III – O Ordenamento e a gestão do espaço marítimo e a gestão dos bens culturais subaquáticos	76
9- Considerações gerais.....	76
10 Os Bens Culturais Subaquáticos no Plano de Situação	81
11. O Papel das Autarquias	88
12 - OS PRINCIPAIS INSTITUTOS DE GOVERNAÇÃO DOS BENS CULTURAIS SUBAQUATICOS	95
12.1 - Caracterização dos Bens Culturais Subaquáticos.....	95
12.2. O instituto da preservação <i>in situ</i>	98
12.3. Salvamento e achados marítimos.....	101
12.4. A Salvaguarda dos Bens Culturais	103
12.5. Os Bens Culturais de estados terceiros no Espaço Marítimo Nacional.....	115
13. DESENVOLVIMENTO DE BOAS PRATICAS PARA USOS COMPATIVEIS	121

NOTAS FINAIS	129
Bibliografia	132
Monografias	132
Documentação institucional	143
Legislação	145

Figura 1: Espacialização dos sítios arqueológicos subaquáticos inventariados para o PSOEM.

Fonte DGRM..... 83

Figura 2: Itinerário subaquático de L’Ocean, praia da Salema, Vila do Bispo. Retirado de Francisco J. Alves..... 87

Figura 3 Limites do parque arqueológico subaquático de Angra de Heroísmo nos termos definidos no artigo 2º do Decreto Regulamentar Regional nº 19/2015/A de 15 de outubro 88

Figura 4: Visão geral dos sítios arqueológicos subaquáticos no âmbito da Carta arqueológica subaquática de Cascais. A orientação da tutela do património, os dados são sempre apresentados em baixa resolução como forma de proteção do local exato. Créditos: CMC..... 92

Figura 5: Portaria 167/2016 que classifica a Casa das pedras, a ZONA A (interface marítimo) está, nos termos deste diploma condicionado as medidas de minimização do património arqueológico. No entanto, não estão salvaguardas outros vetores de utilização compatível no âmbito da LBOGEMN 94

Figura 6: Exemplo de um vestígio arqueológico descoberto em meio aquático que não está continuamente submerso. Trata-se dos restos de uma Coulé dos finais do século XIX. Foto do autor..... 98

Figura 7: vista de uma intervenção arqueológica subaquática realizada pelo CHAM/FCSH/UNL, em 2012, Angra do Heroismo. Foto José António Bettencourt. 100