



---

## ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDOS TRANSNACIONAIS

### **Panorama das discussões sobre biodiversidade além da jurisdição nacional<sup>1</sup>**

A discussão no âmbito da Organização das Nações Unidas (“ONU”) sobre biodiversidade além da jurisdição nacional decorre da adoção da Agenda de Desenvolvimento Sustentável para 2030, formada pelos dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (“ODS”). A Agenda foi adotada em 2015, mas é fruto de um trabalho contínuo, uma herança dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que resultou em uma série de Conferências realizadas no âmbito da ONU nos anos 90, estabelecendo uma agenda comum de progresso em temas chaves como a educação e os direitos das mulheres. Nesse sentido, já naquela época os trabalhos desenvolvidos no contexto das Metas do Milênio se mostravam um meio de empoderar as pessoas para lutar por seus direitos<sup>2</sup>.

Na verdade, as Metas do Milênio deram ensejo e demonstraram a necessidade de adoção de uma agenda no plano internacional para o período pós 2015. De certa forma, as Metas do Milênio atingiram os seus objetivos primários, uma vez que aumentaram a preocupação com resultados concretos contra a pobreza estrutural, prevendo metas e objetivos para alcançar um aumento mínimo na oportunidade dada às pessoas<sup>3</sup>.

Importante notar, contudo, que apesar de decorrer de um processo contínuo, os ODS são diferentes das metas do milênio em várias formas, sendo a principal o fato de que os ODS não foram pensados por um grupo de especialistas,

---

<sup>1</sup> O presente texto faz parte do Projeto Seção ODS realizado em conjunto pela ANET e Engajamundo e coordenado pelo Diretor Acadêmico da ANET, Guilherme Vitor de Gonzaga Camilo.

<sup>2</sup> FRIEDMAN, Eric A., GOSTIN, Lawrence O. The United Nations Sustainable Development Goals: Achieving the Vision of Global Health with Justice. In: The Georgetown Public Policy Review, vol.21, Spring 2016, p. 2. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1777>> Acessado em 12/03/2018.

<sup>3</sup> ARANGUREN, Erli Margarita Marín; HERRERA, Juan Carlos Lozano. La agenda post 2015: desafio de resiliência que reorienta la cooperación global. In: OASIS, no. 18, 2013, p. 152/153. Disponível em: < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2440834](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2440834) > Acessado em 12/03/2017.



ENGAJAMUNDO



---

mas por milhares de pessoas no mundo todo, o que acabou por gerar um senso mais abrangente de titularidade e aumentou a potencialidade de que os governos se comprometessem com os objetivos<sup>4</sup>.

Conforme disposto em seu preâmbulo, a Agenda para 2030 busca fortalecer a paz mundial por meio de seus 17 ODS, que incluem a conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável (objetivo 14). Foi nesse contexto e com essas finalidades que a ONU decidiu, ainda em 2015, que seria necessário criar um comitê específico para estudar e desenvolver um novo instrumento internacional vinculante sobre a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha em área além da jurisdição nacional (Resolução da Assembleia Geral da ONU n<sup>o</sup> 69/292, de 2015)

O Comitê Preparatório tem como objetivo fazer recomendações substanciais para a Assembleia Geral quanto aos elementos de uma possível minuta do texto do documento internacional vinculante a ser adotado e criado sob os auspícios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Em sua 27<sup>a</sup> sessão, a Assembleia Geral decidiu que as negociações deveriam versar sobre os tópicos identificados no pacote acordado em 2011, quais sejam, conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha em áreas além da jurisdição nacional, em particular,, recursos genéticos marinhos, incluindo questões sobre partilha de benefícios, medidas como ferramentas de gerenciamentos de áreas, incluindo as áreas de proteção marinha, avaliação de impacto ambiental e capacitação e transferência de recursos marinhos e tecnologia.

Ademais, conforme estabelecido na Resolução 71/257 da Assembleia Geral da ONU, a terceira sessão do Comitê Preparatório foi realizada entre 27 de março e 7 de abril de 2017, e a quarta e última sessão ocorreu 10 e 21 de julho de 2017. Enquanto a terceira sessão se dedicou a apresentação pelos grupos de estudo de

---

<sup>4</sup> FRIEDMAN, Eric A., GOSTIN, Lawrence O. The United Nations Sustainable Development Goals: Achieving the Vision of Global Health with Justice. In: The Georgetown Public Policy Review, vol.21, Spring 2016, p. 5. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1777>> Acessado em 12/03/2018.



---

suas considerações, o Presidente do Comitê dedicou a quarta sessão para considerações sobre o projeto de recomendações e o relatório que o Comitê deveria encaminhar para a Assembleia Geral.

Em bases gerais, o Comitê foi dividido em cinco grupos de estudos: (i) recursos genéticos marinhos; (ii) medidas como ferramentas de georeferenciamento baseado na área, incluindo a discussão de áreas de proteção marinha; (iii) avaliação de impacto ambiental; (iv) capacitação e transferência de tecnologia marinha; e (v) questões transversais.

O primeiro grupo focou seus estudos em três questões principais: princípios orientadores; escopo e definições; e acesso e participação nos benefícios. Especificamente sobre os princípios orientadores, as discussões versaram sobre o regime aplicável aos recursos genéticos marinhos das áreas além da jurisdição nacional, com visões divergentes do regime aplicável. Nesse sentido, chama atenção a discussão sobre se o princípio do patrimônio comum da humanidade e a liberdade do alto mar são mutuamente excludentes ou podem ser aplicados simultaneamente em um mesmo instrumento internacional, por exemplo, aplicar o princípio do patrimônio comum da humanidade para os recursos genéticos da Área e, a liberdade de alto mar para os recursos marinhos genéticos do alto mar, deixando para posterior definição o regime aplicável para os recursos que ficam em ambas as zonas.

Sobre os escopos e definições, parece haver um reconhecimento geral da necessidade da inclusão dos peixes no escopo de recursos genéticos marinhos, vez que são utilizados por suas propriedades genéticas. Contudo, ainda há divergência quanto a inclusão de peixes usados como commodities, vez que a matéria é regulada em muitos outros instrumentos jurídicos. Em relação ao acesso, houve divergência quanto à necessidade de promover, ao invés de impedir, a pesquisa científica marinha e facilitar o acesso aos recursos genéticos marinhos. Também houve divergências sobre a necessidade de regular o acesso e, se necessário, em qual extensão.

Ademais, as discussões também versaram sobre distinguir pesquisa científica marinha e bioprospecção havendo sugestões para regulação apenas da bioprospecção. O Presidente acredita ser necessário discutir modos pelos quais o



---

acesso seria facilitado para vários recursos (*in situ*, *ex situ*, *in silico* e dados de sequência marinha) e quanto aos benefícios. Ele notou que várias sugestões foram feitas sobre como facilitar o acesso, que incluem a promoção de capacitação, transferência de tecnologia, compartilhamento de informações e dado, e acesso às amostras.

Sobre as modalidades de partilha de benefícios, o Presidente notou que houve divergência sobre a inclusão de recursos genéticos marinhos da coluna de água além da jurisdição nacional no regime. Também houve divergência sobre a inclusão de benefícios monetários no regime de partilha. A discussão também focou nos diferentes estágios em que os benefícios seriam disponibilizados, como no estágio de coleta, de análise e de utilização. Tendo em vista que seria difícil determinar o valor comercial dos recursos genéticos marinhos em fases iniciais de pesquisa foi considerado a utilização de cláusulas ‘*earn-out*’ (melhor fortuna).

Sobre as modalidades de partilha de benefícios, foram feitas referências aos instrumentos e processos que já existem e poderiam ser melhor explorados, como as provisões da CNUDM a respeito de pesquisa científica marinha e transferência de tecnologia marinha; a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, que tem capacitação e transferência de tecnologia como pré-condições para permitir a exploração e exploração dos recursos da Área; e os mecanismos estabelecidos no Protocolo de Nagoya, no Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura e o Quadro PIP da OMS para a Divulgação de Vírus da Influenza e Acesso a Vacinas e outros benefícios.

O segundo grupo, por sua vez, teve como foco discutir medidas como gerenciamento baseado em áreas (ABMTs), incluindo as áreas de proteção marinha (MPAs). Os principais tópicos tratados foram: objetivos da ABMTs, incluindo MPAs; definição de ABMTs, incluindo MPAs, e outros termos relevantes; processo para proposição e identificação de ABMTs, incluindo MPAs, e tomadas de decisões associadas; e princípios orientadores e abordagens.

Importante notar que, durante os estudos, foi reconhecido que, apesar de sua importância, muitas vezes, as ABMTs não são a ferramenta mais conveniente. Nesse sentido, a gama de mecanismos disponíveis baseados em área deveria ser considerada, incluindo o planejamento espacial marinho e a gestão integrada do



---

oceano, assim como ABMTs usado por órgãos regionais ou setoriais. Acredita-se que MPAs devem se basear em critérios ecológicos claros e os ABMTs geralmente devem ter objetivos de gerenciamento definidos, seguir uma abordagem baseada no ecossistema, com base na melhor informação científica disponível e em uma abordagem de precaução, considerando implicações socioeconômicas e sejam adaptáveis às circunstâncias em mudança. Importante notar que houve consenso quanto a necessidade de criar diferentes categorias de ABMTs e MPAs, sendo algumas reservas marinhas e outras, áreas nas quais o uso sustentável é permitido.

Quanto ao terceiro grupo, seu objetivo foi discutir a avaliação de impacto ambiental (EIAs). As discussões foram divididas na seguinte forma: escopo geográfico; desencadeador de avaliação de impacto ambiental; passos processuais; governança; e avaliação ambientais estratégicas e outras questões.

Durante as discussões, houve certa convergência quanto à necessidade de respeitar o trabalho de órgãos globais, regionais e setoriais que já desenvolveram estruturas ou regulamentos sobre EIAs. Referiu-se especificamente a esse respeito ao trabalho da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. No que diz respeito ao desencadeamento das EIA, houve reconhecimento geral de que o artigo 206 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar é o ponto de partida para as discussões sobre limiares para EIAs. No entanto, existem diferentes opiniões sobre como orientar a operacionalização do artigo nas áreas além da jurisdição nacional e, por isso, discutiram a possibilidade de criar diretrizes a respeito.

Importante notar, ainda, que foi feita referência à necessidade de uma disposição especial para EIA em áreas identificadas como ecológicas ou biologicamente significativas ou vulneráveis. O Mediador entende que esta questão merece maior consideração. Além disso, houve reconhecimento geral da necessidade de consultar as partes interessadas e conduzir o processo de EIA de forma inclusiva e transparente. A sociedade civil, a indústria e as organizações internacionais competentes foram destacadas como exemplos de possíveis partes interessadas, além dos Estados Partes de um instrumento.



---

O grupo que discutiu a capacitação e a transferência de tecnologia marinha, teve como assuntos principais os objetivos e princípios orientadores para a capacitação e transferência de tecnologia marinha; tipos e modalidades de capacitação e transferência de tecnologia marinha, incluindo questões relacionadas a um mecanismo de centro de informações e financiamento; monitoramento, revisão e acompanhamento; escopo; e design e estrutura.

De certa forma, concordou-se que a capacitação e a transferência de tecnologia marinha são um componente essencial de um instrumento internacional para alcançar o objetivo de conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas além da jurisdição nacional. Ademais, os participantes também concordaram quanto à aplicação CNUDM, especialmente a Parte XIV. O Mediador entendeu que deverão haver considerações adicionais sobre se deve haver objetivos específicos e princípios subjacentes para a capacitação e transferência de tecnologia marinha.

Contudo, diferentes pontos de vista apareceram quanto aos termos e às condições para a transferência de tecnologia marítima. As opções apresentadas incluíram a transferência da tecnologia marítima: 1) sem termos e condições anexados; 2) sem custo ou baixo custo; 3) em termos e condições justas e razoáveis, bem como em termos e condições favoráveis; ou 4) através de termos e condições mutuamente acordados. A importância da transferência de tecnologia marítima em bases bilaterais, além da cooperação multilateral, também foi destacada.

Houve consenso, ainda, sobre a necessidade de financiamento sustentável. Foi levantado o argumento de que as modalidades de um mecanismo de financiamento ao abrigo de um instrumento internacional devem ser pronta e facilmente acessíveis aos países em desenvolvimento, com processos de aplicação simplificados. Contudo, houveram opiniões divergentes sobre o tipo de mecanismo de financiamento que poderia ser estabelecido, incluindo: um fundo dedicado vinculado a mecanismos de financiamento existentes, um fundo discreto com uma combinação de financiamento obrigatório e voluntário, um Fundo Global para BBNJ ou um mecanismo totalmente voluntário. O papel



---

importante do Fundo de Doação no âmbito da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos foi destacado.

O quinto e último grupo teve como tópicos de discussão: âmbito e relacionamento com CNUDM e outros instrumentos; acordos institucionais; revisão, monitoramento e conformidade; responsabilidade e responsabilidade; solução de controvérsias; elementos finais; e objetivos e princípios orientadores e abordagens.

Sobre o escopo do instrumento internacional, houve consenso que este deveria tratado do pacote de problemas endereçados na Resolução 69/292 da Assembleia Geral. Sobre o escopo geográfico do documento, também houve consenso quanto à aplicação do documento nas áreas do alto mar e da Área, tal como definidas na CNUDM. Ademais, foram feitas propostas para excluir a aplicação do instrumento na plataforma continental (dentro, ou fora das 200 milhas náuticas), visando garantir o respeito aos direitos de soberania do Estado costeiro. Por fim, quanto ao escopo pessoal, houve consenso quanto a abertura para assinatura aos Estados Membros e não Membros da CNUDM.

Adicionalmente, foram feitas sugestões para esclarecer que qualquer medida adotada ao abrigo do instrumento não prejudicaria as disputas de soberania ou soberania existentes ou as controvérsias relativas à delimitação de áreas marítimas e foi feita referência às Diretrizes anexas à Resolução do Conselho Executivo da Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (IOC) sobre a implantação de flutuadores de perfil no alto mar, no âmbito do programa ARGO.

Também foi chamada atenção para necessidade de disciplinar a relação do novo instrumento internacional com a CNUDM e seus anexos. No que diz respeito à relação de um instrumento internacional com outros instrumentos e com órgãos regionais e setoriais, houve convergência de que, de acordo com a Resolução 69/292, um instrumento internacional não deve prejudicar os instrumentos e marcos jurídicos relevantes existentes e os instrumentos relevantes a nível mundial, regional e órgãos setoriais. Nesse sentido, o Mediador afirmou que seria útil considerar como articular a relação entre um novo



---

instrumento e os arranjos estabelecidos no mesmo com os instrumentos e marcos jurídicos relevantes e órgãos relevantes a nível mundial, regional e setorial.

Após a quarta sessão, foi submetido à Assembleia Geral um relatório sobre as atividades desempenhas no âmbito do Comitê Preparatório. No referido relatório, o Presidente destacou todos os pontos de convergência identificados nas sessões. Ademais, apontou os assuntos que demandariam maior estudo, vez que foram objeto de grande divergência entre os países participantes.

O trabalho desenvolvido pelo Comitê Preparatório, muito bem exposto e defendido no relatório submetido à Assembleia Geral, acabou gerando bons frutos. Em 24 de dezembro de 2017 a Assembleia Geral adotou a Resolução 72/249, que, tomando por base as recomendações contidas no relatório final, prevê uma nova conferência a ser realizada sob os auspícios da ONU. Os encontros de referida conferência deverão iniciar na segunda metade deste ano, tendo previsão de durar até 2020. Ademais, a resolução também prevê um encontro entre 16 e 18 de abril para discussão de temas organizacionais, que inclui o processo de preparação de uma nova minuta do instrumento a ser adotado.

Em conclusão, os avanços feitos até o momento demonstram que os ODS estão, de certa forma, alcançando seus propósitos. O simples fato do tema estar na pauta internacional de discussões já é um enorme ganho para a matéria. Contudo, necessário aguardar o início dos encontros previstos na Resolução 72/249 para responder com certeza à pergunta que paira no ar: seria esse um novo começo para o Direito do Mar? Teremos, finalmente, um acordo internacional que terá entre seus signatários Estados Unidos, Rússia e China?

**Milena Maltese Zuffo**

Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo  
Coordenadora-Geral do Centro de Estudos em Direito do Mar da USP  
Advogada no FYMSA Advogados