

**MARILENE NOVELLI SIRAGNA**

**SIMETRIA E ASSIMETRIA ENTRE A CONVENÇÃO SOBRE  
DIVERSIDADE BIOLÓGICA E A CONVENÇÃO SOBRE O  
COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ESPÉCIES DE FLORA E FAUNA  
SELVAGENS AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO**

**Dissertação de Mestrado**

**Orientadora: Professora Doutora Elizabeth de Almeida Meirelles**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2018**

**MARILENE NOVELLI SIRAGNA**

**SIMETRIA E ASSIMETRIA ENTRE A CONVENÇÃO SOBRE  
DIVERSIDADE BIOLÓGICA E A CONVENÇÃO SOBRE O  
COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ESPÉCIES DE FLORA E FAUNA  
SELVAGENS AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Internacional, sob a orientação da Professora Doutora Elizabeth de Almeida Meirelles.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
São Paulo-SP  
2018**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**Ficha Catalográfica**  
**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

Siragna, Marilene Novelli

Simetria e assimetria entre a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção / Marilene Novelli Siragna. – São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2018.

127f.

Orientadora: Professora Doutora Elizabeth de Almeida Meirelles

Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito Internacional, 2018.

1. Convenção da Diversidade Biológica (CDB). 2. Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES). 3. CDB. 4. CITES. 5. Biodiversidade. I. Meirelles, Elizabeth de Almeida. II. Título.

CDU

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

*Dedico este trabalho a minha filha Maria Helena*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à DEUS, minha força e minha luz, que na sua imensa bondade sempre me guiou e nunca deixou de me ouvir, de me dar forças e esperanças principalmente nos momentos difíceis pelos quais passei.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Elizabeth de Almeida Meirelles, que me acolheu e confiou em mim e, sempre com muita paciência e dedicação, transmitiu-me sábios e oportunos ensinamentos, e cujo sorriso largo e extrema simpatia farão parte das minhas melhores lembranças pelo resto de minha vida.

Agradeço aos Professores Wagner Luiz Menezes Lino e Ícaro Demarchi Araújo Leite, que compuseram a banca de meu exame de qualificação, por todas as críticas e sugestões feitas ao trabalho, que muito me ensinaram e auxiliaram no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço a todos os professores com quem tive a honra de ter tido aula neste Programa de Pós-Graduação em Direito, como aluna especial e depois como aluna regular, que contribuíram enormemente para meu aprendizado e formação acadêmica.

Agradeço à Renato Pacheco e Silva Bacellar Neto, Cônsul Honorário da Suécia e advogado brilhante, por acreditar e me fazer acreditar no meu sonho e incentivar-me a atingir este objetivo, sempre disponível para uma conversa motivadora e encorajadora.

Agradeço à minha mãe, Maria Helena, a quem Deus chamou ao seu convívio no decorrer da confecção deste estudo, cuja bondade e amor à família transbordavam de seu peito e cativaram a todos que a conheceram. A saudades e a emoção me impedem de seguir com estas linhas.

Agradeço ao meu pai, Leonildo, meu porto-seguro e meu exemplo, homem sábio, bondoso e amoroso, que me ensinou, com suas ações, o que é respeito, dignidade e caráter, e a quem devo toda a minha formação pessoal.

Agradeço à minha filha Maria Helena, que, do alto dos seus onze anos, soube respeitar as minhas horas de estudo e incentivar-me nos momentos mais difíceis, demonstrando maturidade incomum à sua idade, companheira de estudos, a quem dedico integralmente esta dissertação.

“Here is your country. Cherish these natural wonders, cherish the natural resources, cherish the history and romance as a sacred heritage, for your children and your children's children. Do not let selfish men or greedy interests skin your country of its beauty, its riches or its romance.” (Theodore Roosevelt)

SIRAGNA, Marilene Novelli. *Simetria e assimetria entre a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção*. 2018. 127f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## RESUMO

As convenções multilaterais que tratam do meio ambiente cresceram em número e em importância a partir da segunda metade do século XX. Este estudo destaca e compara duas dessas convenções, a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), escolhidas por serem as únicas potencialmente aplicáveis a todas as espécies de seres vivos e em qualquer *habitat*. Primeiramente, faz-se uma breve análise do contexto histórico e de sua influência na elaboração de cada Convenção para, em seguida, analisar os pontos de sinergia entre as convenções. Destes, dá-se destaque à questão da biodiversidade e do uso sustentável. Verificou-se que, ao contrário da CDB que trata detalhadamente dos citados temas, a CITES não os menciona especificamente, uma vez que seu enfoque é apenas o controle do comércio internacional da fauna e da flora ameaçados de extinção. Entretanto, ao buscar o objetivo proposto, a CITES estende-se, ainda que indiretamente, à conservação e ao uso sustentável das espécies listadas em seus anexos. A soberania é analisada sob os diferentes enfoques das convenções e as diferenças encontradas são demonstradas. A CDB aborda outros assuntos não cobertos pelo escopo da CITES. Destaca-se o acesso a recursos genéticos e os direitos da propriedade intelectual, bem como o seu reflexo na conservação da biodiversidade. Discute-se se há reflexo, compatibilidade ou incompatibilidade desses temas com a CITES. Por fim, com base no quanto estudado, analisa-se se há simetria ou assimetria entre as Convenções.

**Palavras-chave:** Convenção da Diversidade Biológica, Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção, CDB, CITES, sinergia, uso sustentável, biodiversidade.



SIRAGNA, Marilene Novelli. *Symmetry and Asymmetry between the Convention on Biological Diversity and the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. 2018. 127f. Dissertation (Master) - Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

## ABSTRACT

The multilateral agreements which refer to environment protection have grown in number and in importance since the second half of the 20<sup>th</sup> century. This study highlights and compares two of such agreements, the Convention on Biological Diversity and the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, chosen as the only ones potentially applicable to all species of living beings and in all habitats. Firstly, a brief analysis of the historical context and its influence on the elaboration of each Convention is made, to ground the further analysis of the synergy between the Conventions. Emphasis is given to the biodiversity and sustainable use themes. It was found that, unlike the CBD which deals in detail with the aforementioned topics, CITES does not mention them specifically, once its focus is the control of the international trade of wild fauna and flora threatened with extinction. However, in pursuit of the proposed objective, the CITES covers, though indirectly, the protection of the environment and the sustainable use of the species listed in its Annexes. Sovereignty is analyzed under the different approaches of the Conventions and possible differences are pointed out. The CBD addresses other issues not covered by CITES. Emphasis is given to the access of genetic resources and the intellectual property rights, as well as the outcomes in the conservation of biodiversity. It is then discussed whether there is any reflection, compatibility or incompatibility of the aforementioned issues with CITES. Finally, based on the study carried out, it is analyzed if there is symmetry or asymmetry between the Conventions.

**Keywords:** Convention on Biological Diversity, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CBD, CITES, synergy, sustainable use, biodiversity.

## LISTA DE ABREVIATURAS

COP – Conference of the Parties – Conferência das Partes

GATT – General Agreement of Tariff and Trade – Acordo Geral

GSPC – Global Strategy for Plant Conservation – Estratégia Global para a Conservação das Plantas

IUCN - The World Conservation Union – União Mundial para a Conservação da Natureza

MEA - Multilateral Environmental Agreement – Acordo Multilateral para o Meio Ambiente

MOC - Memorandum of Cooperation – Memorando de Cooperação

MOU - Memorandum of Understanding – Memorando de Entendimentos

NAFTA - North American Free Trade Agreement – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

SBSTTA - Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice – Corpo Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico

TRIPS - Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change – Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças de Clima

UPOV - Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais

WCED - World Commission on Environmental and Development – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

WTO - World Trade Organization – Organização Mundial do Comércio

WWF - World Wide Fund – Fundo Mundial para a Vida Selvagem

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZAÇÃO E PRINCIPAIS ASPECTOS DAS CONVENÇÕES ESTUDADAS</b> .....	15
1.1. Convenção da Diversidade Biológica (CDB) .....	15
1.1.1. Histórico .....	15
1.1.2. Princípios e objetivos .....	17
1.2. Convenção Sobre o Comércio Internacional das Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES) .....	19
1.2.1. Histórico .....	19
1.2.2. Princípios e objetivos .....	23
<b>CAPÍTULO II. ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A CDB E A CITES</b> .....	27
2.1. Temas comuns entre as Convenções .....	27
2.1.1. Objetivo comum: conservação da biodiversidade .....	27
2.1.1.1. Introdução .....	27
2.1.1.2. Biodiversidade na CDB .....	31
2.1.1.3. Biodiversidade na CITES .....	34
2.1.2. Uso Sustentável .....	36
2.1.2.1. Introdução .....	36
2.1.2.2. Uso Sustentável na CDB .....	41
2.1.2.3. Uso Sustentável na CITES .....	44
2.1.2.4. Análise comparativa entre as abordagens e orientações da CDB e da CITES .....	48
2.1.3. Comparação entre as abordagens da CDB e da CITES quanto ao Uso Sustentável e Biodiversidade .....	49
2.1.3.1. Sinergia e complementariedade .....	49
2.1.3.2. Abordagens das Convenções .....	51
2.1.3.3. Áreas para o desenvolvimento de atividades conjuntas .....	55
2.2. Temas exclusivos da CDB ou divergentes entre as Convenções .....	57
2.2.1. Recursos genéticos e distribuição de benefícios .....	57
2.2.1.1. Introdução .....	57
2.2.1.2. Recursos genéticos na CDB .....	59
2.2.1.3. As Diretrizes de Bonn .....	66
2.2.1.4. Recursos genéticos na CITES: o caso brasileiro .....	68
2.2.2. Propriedade intelectual .....	71
2.2.2.1. Introdução .....	71
2.2.2.2. Propriedade intelectual na CDB .....	72
2.2.2.3. O Acordo TRIPS no contexto da CDB .....	76

2.2.3. Soberania .....	79
2.2.3.1. Introdução.....	79
2.2.3.2. Soberania na CDB .....	84
2.2.3.3. Soberania na CITES .....	88
2.2.3.4. Conclusão .....	92
<b>CAPÍTULO III. SIMETRIA E ASSIMETRIAS ENTRE AS CONVENÇÕES .....</b>	<b>95</b>
3.1. Contexto histórico .....	95
3.2. Estrutura das Convenções.....	97
3.3. Possibilidade de complementariedade.....	100
3.4. Uso Sustentável .....	102
3.5. Comparação de objetivos .....	105
3.6. Estratégia global para a Conservação de Plantas.....	108
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente foi o centro de considerável atenção e desenvolvimento a partir da segunda metade do século 20, em especial após a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, a qual, amparada por suas agências especializadas, contribuiu para colocar as discussões sobre temas ambientais em pauta tanto em nível regional como em nível global. Destaca-se, nesse sentido, a Resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), que determinou a competência das Nações Unidas sobre assuntos ambientais, culminando com a realização das Conferências de Estocolmo em 1972 e do Rio de Janeiro em 1992.

Se, por um lado, o desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente foi bastante encorajador, demonstrando um amadurecimento da regulamentação internacional, por outro lado algumas preocupações foram registradas quanto à habilidade dos acordos multilaterais firmados desde então em coordenar as políticas e atividades em assuntos de interesse global.

Geralmente complementares e harmônicos, os acordos multilaterais em matéria ambiental facilitam uma sinergia construtiva em vários aspectos; entretanto, a fragmentação de normas também pode causar problemas como duplicidade de coordenação, competição, divergências quanto a prioridades e inconsistências.

A Convenção da Diversidade Biológica (“CDB”) possui uma estrutura ampla e estabelece os princípios gerais e compromissos em uma extensa gama de assuntos relacionados à biodiversidade. Seus objetivos abrangem três pilares: (i) a conservação da diversidade biológica, (ii) a utilização sustentável de seus componentes, e (iii) a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização de recursos genéticos.<sup>1</sup> Além desses objetivos, a CDB ainda trata de diversos outros tópicos, como o acesso a recursos genéticos (artigo 15) e acesso e transferência de tecnologia, inclusive biotecnologia (artigo 16). No geral, a imposição de obrigações vinculantes é evitada e substituída por expressões como “*na medida do possível e conforme o caso*”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>CDB: artigo 1º: Os objetivos desta convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias.

<sup>2</sup>CDB, artigos 5º, 7º, 8º, 9º 10, 11, 14.

A Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (“CITES”) aborda a proteção específica a espécies de plantas e animais selvagens ameaçados pelo comércio internacional. Tecnicamente, é aplicada somente ao comércio internacional, sendo o comércio interno assunto exclusivamente para a lei doméstica ou, alternativamente, para uma união ou acordo de comércio regional sobre fronteiras.

Com pouco mais de vinte anos separando as convenções, a CITES e a CDB resultam de forças políticas diferentes, elaboradas em contextos nos quais as ameaças à biodiversidade mostravam-se igualmente diversas.

A CITES foi impulsionada pela preocupação, expressada por alguns países desenvolvidos, com o rápido declínio de algumas espécies selvagens que eram caçadas e comercializadas, em uma época em que as importações de pele de animais cresciam, para abastecimento de boutiques de luxo nos Estados Unidos e Europa.<sup>3</sup>

Apesar de um certo esforço internacional para que a convenção fosse elaborada, a liderança coube aos Estados Unidos, país motivado em parte pela preocupação com a necessidade de regulamentação de importações concorrentes à indústria nacional de pele e couro. A Convenção foi aberta à assinaturas em Washington em 1973 sem grandes procrastinações.<sup>4</sup>

Vinte anos depois, a biodiversidade tornou-se foco de tensões entre os países do Norte e os países do Sul, refletindo uma competição regional e política de prioridades. Após um processo intenso de negociações internacionais, no qual profundas divisões foram destacadas ao invés de resolvidas, a Convenção da Diversidade Biológica foi aberta para assinatura na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. Na ocasião, os países em desenvolvimento constituíram um bloco organizado, com grande força de negociação. A divisão Norte-Sul e a dificuldade em entrar em acordo caracterizaram as negociações sobre a Convenção, a qual foi amplamente

---

<sup>3</sup>TRADE Measures in Multilateral Environmental Agreements. *A Report by IUCN – the World Conservation Union on the effectiveness of trade measures contained in the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*. Prepared for The Economics, Trade and Environment Unit. United Nations Environment Programme. 2001. p. 21-35.

<sup>4</sup>SANDS, Peter H. Whither CITES? The evolution of a treaty regime in the borderland of trade and environment. *European Journal of International Law*, v. 8, n. 1, p. 29, 33, Jan. 1997.

contestada até ser finalmente finalizada. BRAGDON a resume como “*um tratado de compromissos desconfortáveis e de interesses delicadamente equilibrados.*”<sup>5</sup>

Este estudo examina a relação entre a Convenção sobre a Diversidade Biológica (“CDB”) e a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (“CITES”), abordando os aspectos de sinergia e complementariedade na proteção da diversidade biológica, bem como as diferenças de enfoque e objetivos, se houver, para concluir sobre o alcance da proteção que ambas as convenções oferecem.

As citadas convenções foram escolhidas como tema do presente estudo por diferirem-se dos demais acordos no sentido de serem potencialmente aplicáveis a todas as espécies de seres vivos, em qualquer *habitat*.

Antes, porém, de iniciar o estudo, oportuno destacar importante avanço nas ações e discussões sobre a mudança do clima, o que ocorreu por ocasião da COP21 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ocorrida em Paris em 2015, ocasião na qual firmou-se o Acordo de Paris, documento ratificado pelas 195 partes da UNFCCC e pela União Europeia presentes na reunião.

Dentre os objetivos do Acordo de Paris, destacam-se a definição de ações e a canalização de investimentos visando criar condições para um futuro com baixas taxas de carbono, com a manutenção do aumento da temperatura global neste século abaixo de 2° Celsius e a coordenação de esforços para limitar o aumento ainda mais, em 1.5° Celsius acima dos níveis pré-industriais, com atenção especial dispensada aos países em desenvolvimento. Para o atingimento dos objetivos propostos, o Acordo prevê alguns mecanismos, como a redução de emissões rápida o suficiente para o atingimento da temperatura visada, a adoção de um sistema com transparência e contabilização de estoques para a ação climática, o fortalecimento da capacidade dos países em lidar com os impactos climáticos e recuperar-se, e o apoio financeiro para auxiliar os países em desenvolvimento tanto na mitigação de ações prejudiciais quanto na adaptação às obrigações assumidas na Convenção.

---

<sup>5</sup>BRAGDON, S. H. The evolution and future of the law of sustainable development: lessons from the Convention on Biological Diversity. *Georgetown International Environmental Law Review*, v. 8, p. 423-434, 1996.

Entretanto, em sentido oposto aos importantes avanços alcançados, os Estados Unidos anunciaram sua retirada do Acordo, por entenderem que os termos acordados eram prejudiciais ao país. Apesar do anúncio, a COP23, ocorrida em Bonn, Alemanha, em 2017, representou mais um importante passo na implementação do Acordo de Paris e no detalhamento de ações. Porém, para o efetivo atingimento da meta proposta, faz-se necessário dar continuidade aos trabalhos iniciados, aumentando, sempre, o comprometimento, as negociações e as ações fundamentados no Acordo de Paris.



# **CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZAÇÃO E PRINCIPAIS ASPECTOS DAS CONVENÇÕES ESTUDADAS**

## **1.1. Convenção da Diversidade Biológica (CDB)**

### **1.1.1. Histórico**

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, foi o grande marco da mudança de enfoque da temática ambiental – de local para internacional - pois assinalou o início da discussão global do desenvolvimento e do meio ambiente e inaugurou uma nova concepção sobre a relação entre desenvolvimento econômico e uso de recursos naturais, colocando o desenvolvimento sustentável na pauta de discussões mundiais.

É desta época a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o qual fomentou a discussão para a elaboração de importantes tratados em matéria ambiental.

Contudo, os anos que se seguiram à realização da Conferência foram marcados por graves problemas políticos e econômicos: enquanto que as grandes potências mundiais brigavam por mercados econômicos e consumidores, ainda sob a influência da Guerra Fria, os países menos desenvolvidos da América Latina, África e Ásia viam-se tomados por um quadro político frágil, imperando, em muitos casos, ditaduras militares e guerras contra colonizadores. Nesse contexto, as questões ambientais ficaram em segundo plano, e conseqüentemente as diretrizes aprovadas na Convenção de Estocolmo permaneceram praticamente sem atenção até a década de 1980.

Em resposta, em 1983 a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, órgão independente ligado à Organização das Nações Unidas, e chefiado pela Primeira Ministra da Noruega, Go Harlem Brundtland. Três objetivos foram definidos: *(i)* o reexame de questões ambientais e desenvolvimentistas críticas e a elaboração de propostas realistas para enfrentá-las; *(ii)* a propositura de novas formas de cooperação internacional aptas a influenciar políticas relacionadas às mudanças

necessárias; e (iii) o fomento ao entendimento e o comprometimento entre indivíduos, organizações não governamentais, instituições e governos acerca de questões ambientais.

Como resultado do trabalho daquela Comissão, foi publicado, em 1987, o Relatório Brundtland, sob o título “Nosso Futuro Comum”, o qual propôs integrar a questão ambiental ao desenvolvimento econômico, consagrando a expressão “*desenvolvimento sustentável*”, e embasado em três importantes pilares: desenvolvimento econômico, equidade social e proteção ambiental, conceitos estes que viriam a ser, futuramente, abordados pela Convenção da Diversidade Biológica.

De acordo com SANDS<sup>6</sup>, o Relatório Brundtland foi um catalizador para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e forneceu suporte para a expansão da ideia de desenvolvimento sustentável.

Em decorrência do Relatório, a ONU, através da Resolução 44/228, convocou a Conferência sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente para junho de 1992, cujo propósito era discutir estratégias e medidas tanto para obstar como para reverter os efeitos da degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável em todos os países.

Assim, entre 3 e 14 de junho de 1992, realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, com a presença de 176 Estados e diversas organizações intergovernamentais e não governamentais. Três importantes documentos foram elaborados durante a Convenção: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios para o Consenso Global sobre Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Floresta, e a Agenda 21. Além desses, duas importantes Convenções foram abertas para assinaturas: a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças de Clima.

Apresentando importante inovação, a Convenção da Diversidade Biológica, desenvolvida a partir das diretrizes do Relatório Brundtland, buscou um equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico. Até então, a preocupação com o meio ambiente havia ficado à margem de discussões nas quais o desenvolvimento econômico era o assunto principal. Passou-se a reconhecer, entretanto, que a proteção ambiental somente

---

<sup>6</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*. 2<sup>nd</sup>. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 48-49.

seria efetiva caso estivesse integrada com as atividades econômicas, sem ser oprimida e superada por estas.

Não foi sem divergências que o texto final da CDB foi aprovado. Nas discussões havia um conflito de interesses entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Enquanto que aqueles defendiam que a divisão igualitária de ônus, a proteção a patentes e o amplo acesso a recursos genéticos deveriam ser a regra, estes entendiam que não poderiam ter seu direito à industrialização e ao desenvolvimento econômico restringido pelas rígidas políticas ambientais que os primeiros defendiam, bem como não deveriam arcar com o mesmo ônus para a reparação, uma vez que os países em desenvolvimento haviam contribuído consideravelmente menos para o crescimento dos níveis de poluição e degradação ambiental.

Para SANDS<sup>7</sup>, as provisões da CDB são consideradas problemáticas por alguns países desenvolvidos, uma vez que não referem-se apenas à conservação, mas também abarcam regras de uso sustentável de recursos genéticos e de biodiversidade.

A CDB é considerada o mais importante acordo multilateral em matéria de desenvolvimento e meio ambiente, contando hoje com 196 Estados-Partes e 168 assinaturas.<sup>8</sup>

### **1.1.2. Princípios e objetivos**

A Convenção da Diversidade Biológica foi elaborada com base em três objetivos principais: (i) a conservação da diversidade biológica; (ii) o uso sustentável de seus componentes, e (iii) a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos de recursos genéticos.

Durante o período que permeou a assinatura da CITES e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, alguns princípios gerais emergiram no direito ambiental internacional, dentre os quais dois são destacados: o reconhecimento de que os assuntos relativos ao meio ambiente e desenvolvimento devem ser tratados de

---

<sup>7</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, cit., p. 48-49.

<sup>8</sup>Em CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. *List of Parties*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab=0>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

maneira integrada, e o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A CDB reflete sobremaneira ambos os princípios.

A relação entre meio ambiente e desenvolvimento foi primeiramente discutida no encontro preparatório à Conferência de Estocolmo, ocorrido em Founex, Suíça, em 1971, e apontada no Relatório Founex<sup>9</sup>, tendo sido tema de destaque na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), e então incluída no Princípio 4 da Declaração do Rio<sup>10</sup>:

*“Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”*

A CDB relaciona as medidas de conservação no contexto das questões de desenvolvimento. O Preâmbulo, por exemplo, enfatiza que *“o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento.”* A importância econômica que a utilização de recursos naturais vivos tem para os países em desenvolvimento determinou a ênfase da Convenção no uso sustentável da biodiversidade, e não unicamente na conservação de espécies.

O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento reflete o reconhecimento de que tais países contribuíram de maneira desigual para a degradação do meio ambiente e tem capacidade e recursos diferentes para tratar a situação. O resultado, na prática, é uma diminuição das obrigações para os países em desenvolvimento e um aumento de responsabilidades para os países desenvolvidos.

A CDB reconhece que a biodiversidade é uma preocupação comum, referida em vários dispositivos do texto, porém prevê medidas diferentes para países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Exemplificativamente, aqueles assumem obrigações quanto à conservação e o uso sustentável da biodiversidade e garantem acesso a recursos genéticos a estes, e recebem, em contrapartida, *“recursos financeiros novos e*

---

<sup>9</sup>O Relatório Founex destaca que o esgotamento ambiental, causado pelos padrões de produção e consumo dos países desenvolvidos, causa a pobreza e o subdesenvolvimento de outras nações.

<sup>10</sup>Em NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

*adicionais*” para cobrir os custos de tais obrigações.<sup>11</sup> Da mesma forma, a transferência de tecnologia deve seguir a orientação de efetivação “*em condições justas e mais favoráveis*”<sup>12</sup>, com repartição de benefícios “*de forma justa e equitativa*”<sup>13</sup>, o que demonstra que a implementação dos compromissos pelos países em desenvolvimento fica condicionada à implementação dos compromissos dos países desenvolvidos, relativos a recursos financeiros e transferência de tecnologia.<sup>14</sup>

Previsto no artigo 3º da Convenção, o princípio da soberania estabelece que cada Estado tem direito soberano de explorar seus próprios recursos, assegurando que as atividades desenvolvidas sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados; ao mesmo tempo, os Estados assumem a responsabilidade de conservação da diversidade biológica localizada dentro de seus limites, bem como de utilizá-la de maneira sustentável, conforme considerações do Preâmbulo. Nota-se, portanto, uma delimitação da soberania em benefício da preservação do bem comum.

O artigo 5º, por sua vez, estabelece o princípio da cooperação, segundo o qual os Estados assumem o dever de cooperação mútua na busca da conservação e do uso sustentável da biodiversidade em áreas além dos limites de sua jurisdição.

## **1.2. Convenção Sobre o Comércio Internacional das Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES)**

### **1.2.1. Histórico**

A Convenção Internacional para a Preservação da Flora e Fauna, assinada em Londres em 1933, pode ser citada como a precursora da CITES. Durante o século XX, várias discussões sobre a necessidade de se controlar o comércio de animais selvagens vieram à

---

<sup>11</sup>CDB, artigo 20 (2): As Partes países desenvolvidos devem prover recursos financeiros novos e adicionais para que as Partes países em desenvolvimento possam cobrir integralmente os custos adicionais por elas concordados decorrentes da implementação de medidas em cumprimento das obrigações desta Convenção (...).

<sup>12</sup>Idem, artigo 16 (2).

<sup>13</sup>Idem, artigo 15 (7).

<sup>14</sup>Idem, artigo 20 (4).

tona; entretanto, na primeira metade do século, tais discussões mostraram-se frágeis e dispersas.

Importante mudança de cenário foi verificada nos anos que se seguiram à criação da Organização das Nações Unidas, período marcado por três características contextuais que se sobressaíram: o surgimento de organizações regionais e internacionais voltadas ao meio ambiente, o aumento de assuntos abrangidos e discutidos por entidades internacionais, incluindo-se, exemplificativamente, as causas da poluição, e finalmente o reconhecimento, ainda que superficial, da relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

Entretanto, tais progressos apresentavam-se de forma fragmentada, uma vez que não havia uma coordenação efetiva apta a desenvolver uma estratégia internacional coerente de proteção ambiental como também não havia procedimentos internacionais que assegurassem a implementação e o cumprimento das normas.

A preocupação com a crescente exploração e comércio de espécies selvagens já havia sido externada anteriormente na 7ª Assembleia Geral da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN – *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*), realizada na Polônia em 1960. Com crescentes alertas sobre o risco que várias espécies selvagens corriam, os delegados cobraram dos Estados uma restrição às importações de animais, obedecendo-se as regulamentações de exportação dos países de origem. Entretanto, tais regulamentações, além de não serem uniformes, eram também desconhecidas pelos países importadores, os quais, ainda que intencionassem obedecer às restrições daqueles, deparavam-se com a ausência de base legal para o fazer.

Objetivando a discussão deste problema, a 8ª Assembleia Geral da IUCN, realizada em Nairóbi, Quênia, em 1963, propôs a criação de uma convenção internacional para regular a exportação, o trânsito e a importação de espécies selvagens raras ou ameaçadas, ou de peles e troféus de tais animais.

Verificada a necessidade de proteção global de espécies contra a exploração econômica, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, impulsionou a elaboração da convenção de proteção às espécies selvagens com restrições ao comércio; além disso, tornou-se um marco para o desenvolvimento institucional e para a normatização global do direito internacional ambiental, ao publicar três instrumentos não vinculantes: (i) uma resolução sobre acordos institucionais e financeiros, (ii) uma Declaração com vinte e seis princípios, e (iii) um Plano

de Ação contendo 109 recomendações, dentre as quais a elaboração de uma convenção “sobre exportação, importação e trânsito de certas espécies de animais e plantas selvagens.”<sup>15</sup>

Vários tratados de aplicação potencialmente global foram adotados no período pós-Estocolmo, período este que teve como pano de fundo a proliferação de organizações internacionais, o surgimento de novas fontes de obrigações ambientais internacionais resultantes tanto da atuação daquelas organizações como também de vários outros tratados, o desenvolvimento de novas técnicas de implementação e controle de normas ambientais – incluindo a avaliação de impacto ambiental e o acesso à informação - e a integração do meio ambiente e desenvolvimento, em especial em relação ao comércio internacional.

O ativismo ambiental que se verificou no período da Conferência de Estocolmo nasceu nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial. A recuperação dos países e o crescimento econômico haviam tirado a atenção dos governos das questões ambientais. Nas décadas de 1950 e 1960 o comércio de espécies selvagens atingiu proporções epidêmicas, forçando a população rural dos países em desenvolvimento a focar seus esforços nas vendas ao exterior, mesmo que isso significasse o abate e a extinção de espécies selvagens. A assim chamada megafauna carismática – rinocerontes, baleias, elefantes, tigres, crocodilos e tartarugas-marinhas – passaram a ser o foco principal dessa preocupação de proteção. Nesse contexto, alguns Estados, encabeçados pelo Estados Unidos, admitiram a necessidade de uma regulamentação de cooperação internacional para combater a crescente ameaça às espécies bastante caras da população em geral. Assim formou-se o pano de fundo para a discussão e elaboração da CITES.

Entre 12 de Fevereiro e 2 de Março de 1973, oitenta Estados participaram da Conferência em Washington; ao final, os delegados acordaram sobre o texto final da convenção e a criação de três espécies de lista (Apêndices I, II e III). A Suíça ofereceu-se para tornar-se Depositária e, no dia 3 de Março do mesmo ano, vinte e um países a assinaram. A convenção entrou em vigor no dia 01 de Julho de 1975, após a décima ratificação.

Considerada uma convenção da primeira geração, a CITES, juntamente com a Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Nacional, e a Convenção de Ramsar, todas nascidas a partir da Conferência de Estocolmo, objetiva a conservação de espécies selvagens, com orçamento geralmente restrito às operações do Secretariado e das Conferências das

---

<sup>15</sup>Plano de Ação de Estocolmo, in “*Report of the United Nations Conference on the Human Environment*” (UM Doc. A/CONF. 48/14/Ver. 1, 16 June 1972), Recomendação 99.

Partes e não engloba temas que viriam a ser destaque na segunda geração de convenções – dentre elas a Convenção da Diversidade Biológica – como pobreza, desenvolvimento rural, igualdade, responsabilidade por custos, e outros.

Enquanto que o texto básico permanece constante, a CITES como um todo vem evoluindo continuamente. O número de partes cresceu para 183 atualmente<sup>16</sup>. A participação da sociedade civil também cresceu significativamente, de oito instituições presentes na primeira Conferência das Partes (CoP1) em 1976 para 127 organizações não governamentais ativamente participantes na CoP12.

Os Apêndices foram expandidos, passando da lista original de 1973, baseada em informações disponíveis à época, para a atual, englobando mais de 707 espécies e subespécies de animais, e 338 espécies e subespécies de plantas no Anexo I; mais de 4.964 espécies e subespécies de animais e mais de 29.737 espécies e subespécies de plantas no Anexo II; e 204 espécies e subespécies de animais e 13 espécies de plantas no Anexo III<sup>17</sup>. Estes números tendem a crescer nos próximos anos.

Em suma, a CITES inovou quanto à sua flexibilidade, o que a tornou adaptável para as mudanças que viriam e a capacitou a responder prontamente a novos desafios. O fato de ter o procedimento regulatório incluído em seu corpo, tornou a Convenção um mecanismo eficiente e ágil para o alcance dos objetivos.

Apresentando uma estrutura baseada em listas, algumas das disposições-chave da CITES ofereceram alicerce sobre o qual a futura convenção da biodiversidade seria desenvolvida, com destaque para o estabelecimento de uma Autoridade Gerencial e uma Autoridade Científica, e a participação ativa da sociedade civil no processo decisório sobre a conservação de espécies. Ainda que tais Autoridades apresentadas pela CITES hoje pareçam lugar-comum, na época de sua elaboração poucos países em desenvolvimento possuíam agências com capacidade para implementar adequadamente a Convenção. A CITES contribuiu introduzindo o princípio que os Governos modernos necessitavam de bases científicas para definir o status de suas próprias espécies nativas, com a consequente implicação no comércio.

---

<sup>16</sup>Em CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. *What is CITES?* Disponível em: <<https://www.cites.org/eng/disc/what.php>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

<sup>17</sup>Em Id. Ibid.



É também contribuição da CITES a atribuição da responsabilidade pelo gerenciamento das espécies ao Estado de origem, o que contribuiu para o desenvolvimento da atual estrutura dos órgãos de controle da biodiversidade ao redor do mundo. Além disso, a CITES ofereceu um parâmetro de atuação para as organizações não governamentais de conservação, as quais, até então, não eram internacionalmente ativas.

Desde que a CITES entrou em vigor, a população humana praticamente dobrou, bem como o comércio internacional cresceu consideravelmente, colocando ainda mais pressão nos recursos naturais.

### **1.2.2. Princípios e objetivos**

A CITES faz parte das chamadas “Convenções sobre Biodiversidade”, um conjunto de seis tratados fundamentais aplicáveis à conservação global da natureza.<sup>18</sup> Diferentemente dos demais regimes, a CITES representa um fórum mais especializado para a gestão da biodiversidade, mantendo um foco exclusivo no comércio internacional e não busca fornecer, por essa razão, uma estrutura holística voltada a combater as ameaças a espécies vulneráveis. Considerando que as restrições ao comércio podem ser necessárias devido, em grande parte, a fatores ambientais mais abrangentes, os Estados-partes da CITES mantem um interesse específico em regimes que buscam oferecer uma abordagem mais ampla dos habitats das espécies gerenciadas, abrindo-se, assim, um grande campo para a cooperação entre as Convenções.

A CITES possui uma abordagem de listagens, classificando as espécies de acordo com as exigências para sua conservação e prescrevendo uma escala de comprometimento de acordo com a necessidade:

1. Anexo I: inclui todas as espécies ameaçadas de extinção que são ou podem ser ameaçadas pelo comércio. O comércio dessas espécies está sujeito a regulamentação rígida para não ameaçar ainda mais a sobrevivência da espécie, e somente poderá ser autorizado em circunstâncias excepcionais.

---

<sup>18</sup>Além da CITES e da CDB, a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres (Bonn, 1979), Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Ramsar, 1971), Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (Paris, 1972), e Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (Roma, 2002).

2. Anexo II: engloba todas as espécies que, apesar de não necessariamente ameaçadas de extinção, podem vir a ser, a menos que o comércio de tais espécies seja sujeito a regulamentação rígida, a fim de se evitar a utilização incompatível com sua sobrevivência. Não obstante, algumas espécies, ainda que não se enquadrem nesses critérios, podem compor a lista por requererem proteção, com a finalidade de manter o comércio sob controle efetivo.

3. Anexo III: abrange espécies declaradas pelas partes, nos limites de sua jurisdição, como sujeitas a proteção nacional, cuja exploração fica impedida ou restrita, e que necessitem da cooperação das outras partes para o controle do comércio.

A Convenção reuniu os conceitos de regulamentação do comércio e de conservação, presentes em acordos anteriores. Inovando, porém, a CITES estabeleceu a Conferência das Partes como órgão decisório, responsável por emitir recomendações e periodicamente promover atualizações nas listas de espécies dos Anexos. Esta forma de decisão garantiu o amplo alcance da regulamentação do comércio de espécies selvagens e assegurou à Convenção que permanecesse atualizada para corresponder aos desafios que surgem constantemente com relação à conservação de espécies.

Com uma vasta gama de espécies, subespécies e populações listadas nos Anexos, há, conseqüentemente, uma base forte para a CITES interagir com uma variedade de acordos multilaterais, na busca de objetivos e prioridades de conservação, o que acontece através de instituições operativas da CITES.

A CITES atribui forte ênfase na criação de órgãos nacionais para implementação de suas diretrizes. É dever das partes designar Autoridades Administrativas, com competência para emitir permissões e certificados para a importação e a exportação das espécies listadas, e Autoridades Científicas, cuja função é opinar sobre o mérito da emissão de tais permissões<sup>19</sup>. Os citados órgãos nacionais têm papel importante na promoção da coerência entre os tratados internacionais em nível nacional.

Do Preâmbulo da Convenção extrai-se que o objetivo da CITES é a promoção da conservação de espécies de flora e fauna selvagens, através da prevenção do excesso de exploração de espécies pelo comércio, de modo a possibilitar sua sobrevivência a longo prazo.

---

<sup>19</sup>CITES, Artigo IX – Autoridades Administrativas e Científicas: Para o fim da presente Convenção, cada parte designará (a) uma ou mais Autoridades Administrativas competentes para conceder licenças e certificados em nome da referida parte; e (b) uma ou mais autoridades científicas.

Para o atingimento do objetivo primário, a CITES vale-se de duas abordagens principais: (i) a regulamentação rigorosa do comércio internacional de espécies ameaçadas de extinção e que sejam ou possam ser afetadas pelo comércio, e (ii) o controle do comércio, a fim de se assegurar que as espécies não propriamente ameaçadas de extinção venham a ser, em decorrência de um comércio não controlado.

Ainda que o objetivo principal da Convenção seja a conservação das espécies, legalmente a CITES tem jurisdição apenas sobre o comércio internacional e sua regulamentação; conseqüentemente, não pretende regulamentar outras situações daí decorrentes, como por exemplo a preservação de *habitats*, bem como não é direcionada às ameaças advindas do comércio nacional.

A alínea ‘c’ do Artigo I da Convenção define “comércio” como a “*exportação, reexportação, importação e introdução procedente do mar.*” Esta definição limita o escopo da CITES às negociações entre Estados e exclui o comércio em nível nacional. Isso não significa, porém, que a Conferência das Partes não venha a tomar decisões que afetem o mercado interno, especialmente nos casos em que este mercado seja a fonte do comércio internacional ilegal. Em situações nas quais as espécies listadas no Anexo I são livremente comercializadas, ou então as medidas para a eliminação do comércio legal de tais espécies mostram-se insuficientes para barrar a importação, a COP pode adotar medidas corretivas, como por exemplo no caso do caviar, tigres e marfim.

Interessante notar que, dentre as medidas comerciais abordadas pela Convenção, está o incentivo ao comércio, na medida e que a CITES reconhece a importância de se facilitar, em alguns casos, o comércio cuidadosamente controlado, para buscar a conservação da espécie, em detrimento do comércio ilegal; em alguns casos de animais listados nos Anexos II e III somente, a realidade econômica mostra que a conservação será mais efetiva caso se facilite o comércio limitado, ao invés de se proibir totalmente a negociação. O incentivo à conservação das espécies é considerado uma ferramenta útil, desde que não cause prejuízo à conservação, e foi introduzido pela Resolução Conf. 8.3<sup>20</sup>, a qual trata do reconhecimento dos benefícios do comércio sobre a vida selvagem.

---

<sup>20</sup>Res. Conf. 8.3: “RECOGNIZES that commercial trade may be beneficial to the conservation of species and ecosystems or to the development of local people when carried out at levels that are not detrimental to the survival of the species in question.” em CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Resolution Conf. 8.3 (Rev. CoP13). *Recognition of the benefits of trade in wildlife.* Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/document/E-Res-08-03-R13.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

Merece destaque o princípio da cooperação internacional que norteia a CITES. Já no Preâmbulo da Convenção, os Estados-Partes reconhecem a importância da conservação global da flora e da fauna selvagem, o que leva cada país onde haja espécies a conservar a ser o primeiro responsável pela sua proteção. O princípio está sintetizado no reconhecimento de que “*a cooperação internacional é essencial à proteção de certas espécies da fauna e da flora selvagens contra sua excessiva exploração pelo comércio internacional.*”<sup>21</sup>

A importância da cooperação internacional é clara na medida em que os níveis de exploração da vida selvagem dependem, em muitos casos, de mercados ao redor do mundo. A caça ilegal e o contrabando de animais e plantas são frequentemente motivados pela procura e pelos preços nos países consumidores. É, portanto, evidente a importância da responsabilidade compartilhada entre os países fornecedores e os países consumidores para a preservação da fauna e da flora. Não obstante, é fisicamente impossível para qualquer país controlar a apreensão de animais e plantas e a subsequente exportação, independentemente de quão efetiva seja a legislação correspondente e a fiscalização. A prevenção total e efetiva contra a caça e o contrabando estará fadada ao fracasso, a menos que os países consumidores complementem os esforços dos países detentores das espécies, reforçando e apoiando o controle e o combate.

A cooperação internacional adquire importância, da mesma forma, na medida em que os Estados-Partes reconhecem que a proteção integral das espécies, bem como a tomada de decisões quanto à prevenção, depende do compartilhamento de informações e conhecimentos, na maioria das vezes limitados quando individualmente considerados.

Em suma, a CITES estabelece o embasamento jurídico internacional para a prevenção do comércio de espécies em extinção, bem como para a limitação e regulamentação do comércio de outras espécies ameaçadas, além de atribuir responsabilidade compartilhada e fomentar a cooperação internacional entre os Estados-Partes, ferramentas imprescindíveis para o atingimento dos objetivos da convenção.

---

<sup>21</sup>CITES, Preâmbulo.

## **CAPÍTULO II. ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A CDB E A CITES**

### **2.1. Temas comuns entre as Convenções**

#### **2.1.1. Objetivo comum: conservação da biodiversidade**

##### **2.1.1.1. Introdução**

A espécie humana desenvolveu-se e expandiu-se por vários séculos de forma proporcional à diminuição da biodiversidade, em um processo de conversão dos recursos naturais em outras formas mais valorizadas pela sociedade humana; esta troca entre os benefícios e custos da conversão constitui o problema fundamental do gerenciamento da biodiversidade, na opinião de SOLOW.<sup>22</sup> Tal conversão é resultado da aplicação do processo de substituição da diversidade pela especialização: nos últimos dez mil anos o homem vem substituindo as espécies existentes por uma seleção de espécies mais especializadas que são as variedades domesticadas e cultivadas utilizadas na pecuária e na agricultura; coincidentemente, a população de gados e porco, por exemplo, aumentou consideravelmente. SWANSON conclui que a homogeneização da biosfera implica em um declínio da diversidade baseada na evolução das espécies.<sup>23</sup>

A biodiversidade não pode ser considerada isoladamente, sendo insuficiente estudá-la unicamente sob o enfoque social ou natural. Sendo um tema global e multidisciplinar, uma Convenção sobre o assunto somente seria viável com um enfoque integrado e com o consenso entre as partes – este bastante difícil em se tratando de tema mundial demasiadamente amplo - o que foi feito, todavia, na CDB. Porém, apesar de tantos esforços terem sido empregados na recuperação e conservação da biodiversidade, os resultados positivos são ainda tímidos. De acordo com McNeely<sup>24</sup> uma das causas a explicar a situação é o fato de que a perda da biodiversidade deve ser analisada em nível nacional, uma vez que

---

<sup>22</sup>SOLOW, R. The economics of resources or the resources of economics. *American Economic Review*, v. 64, n. 2, p. 1-12, 1974.

<sup>23</sup>SWANSON, T. *Global action for biodiversity: an international framework for implementing the Convention on Biological Diversity*. London: IUCN, Earthscan Publications, 1997. p. 12.

<sup>24</sup>MCNEELY, J. Economic incentives for conserving biodiversity. In: SZARO, R.; JOHNSTON, D. (Eds.). *Biodiversity in managed landscapes: theory and practice*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

é no ambiente interno dos países que se desenrolam atividades nocivas ao meio ambiente; entretanto, o fracasso de políticas nacionais dos países em desenvolvimento para tratar adequadamente do tema resulta na perda da biodiversidade. Contribui para a citada ineficácia o fato de que os países em desenvolvimento necessitam de financiamento para implementar as devidas políticas de conservação; na ausência de financiamento, esses países recusam-se a investir recursos próprios na conservação da biodiversidade. A CDB procurou construir um elo com os países desenvolvidos ao prever o acesso a financiamento, o que não seria viável sem o respaldo da Convenção.<sup>25</sup>

A Convenção da Diversidade Biológica utiliza as expressões “*recursos biológicos*”, “*recursos naturais*”, ou simplesmente “*recursos*”. A definição de tais termos evoluiu acompanhando o desenvolvimento científico e tecnológico. A Resolução 2158 (XXI) de 1966 da Assembleia Geral das Nações Unidas referiu-se a “*recursos naturais*” como limitados e em muitos casos não renováveis<sup>26</sup>, tais como o petróleo e os minérios, recursos importantes para a época; na década seguinte, a Resolução 3171 (XXVIII) de 1973, emitida pelo mesmo órgão, incluiu os recursos naturais terrestres e marinhos à definição<sup>27</sup>.

Para SWANSON<sup>28</sup>, a biodiversidade existe na interface entre os recursos renovável e não renovável. O autor explica que a diversidade dos recursos biológicos é o resultado do processo de evolução; assim, ainda que os organismos biológicos individualmente considerados possam ser classificados como recursos renováveis, a agregação de diferenças em um dado organismo, que resulte na diversidade que ele representa, é melhor contextualizada como recurso não renovável.

Na CDB, o termo “*diversidade biológica*” é definido como “*a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos, e os complexos ecológicos de que*

---

<sup>25</sup>SWANSON, T. op. cit., p. 4.

<sup>26</sup>UNITED NATIONS. Official Documents System of the United Nations. Resolution adopted on the reports of the Second Committee. General Assembly – Twenty-first Session. *Resolution 2158 (XXI)*. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/004/61/IMG/NR000461.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 set. 2017).

<sup>27</sup>Resolution 3171 (XXVIII) de 1973: “Reiterating also that an intrinsic condition of the sovereignty of every State is that it be exercised fully and effectively over all the natural resources of the State, whether found on land or in the sea. (in UNITED NATIONS. Official Documents System of the United Nations. Resolution adopted on the reports of the Second Committee. General Assembly – Twenty-eighth Session. *Resolution 3171 (XXVIII)*). Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/282/43/IMG/NR028243.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 set. 2017).

<sup>28</sup>SWANSON, T. op. cit., p. 9.

*fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e entre ecossistemas.*<sup>29</sup>

ACCIOLY *et al* define biodiversidade como sendo a variabilidade da vida em todas as suas formas, níveis e combinações e, citando BIRNIE & BOYLE, aponta a finalidade da preservação da biodiversidade como sendo a conservação não só da espécie e populações de espécies, como também de seus *habitats*, dos ecossistemas e da diversidade genética.<sup>30</sup> SANDS explica que o termo diversidade biológica inclui a flora, a fauna, a variedade de organismos vivos e as comunidades ecológicas nas quais tais organismos habitam.<sup>31</sup>

A biodiversidade pode ser dividida em três categorias, relativas a diferentes aspectos dos organismos vivos: (i) diversidade genética, que engloba a variação de genes dentro de uma espécie; (ii) diversidade de espécies, relativa à variedade de espécies dentro de uma determinada região; (iii) diversidade de ecossistema, referente à variedade de ecossistemas em uma região.<sup>32</sup>

Dentre as causas de perda da biodiversidade, além do desmatamento, apontado como uma grande ameaça, outros fatores também se destacam. As ações humanas, do mesmo modo, levam à degradação ambiental, seja diretamente, por meio de caça ou perseguição, seja indiretamente, com a destruição ou modificação de *habitats* pela implementação de indústrias, pastos ou plantações.

Além da já mencionada exploração econômica do meio ambiente, outras causas de degradação da biodiversidade derivadas da ação humana devem ser consideradas. A ausência de políticas públicas adequadas em vários países contribui para o aumento da pobreza, o que conseqüentemente alimenta a dependência que certas comunidades têm dos recursos naturais, cujo resultado é a utilização predatória. Além disso, a carência de políticas públicas resulta, igualmente, tanto em uma utilização desorganizada e prejudicial do solo em atividades agropastoris como em um crescimento da população urbana, o que conseqüentemente traduz-se em diminuição de áreas verdes e naturais, ceifando ou diminuindo drasticamente a possibilidade de regeneração ambiental.

---

<sup>29</sup>CDB, Artigo 2º.

<sup>30</sup>ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELA, P. B. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 738.

<sup>31</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, cit., p. 499: “(...) biological diversity (biodiversity) (...) includes flora and fauna and the variety among living organisms and the ecological communities they inhabit (...)”

<sup>32</sup>Id. *Ibid.*, p. 499.

A destruição de *habitats* gera uma ameaça à habilidade do ecossistema de limpar a água, regenerar o solo, proteger as bacias hidrográficas, regular a temperatura, reciclar resíduos. Conclui-se que o custo da degradação ambiental não é meramente ecológico, mas é também refletido na economia, na saúde e na agricultura. A conservação da biodiversidade, por outro lado, além de gerar uma fonte importantíssima de recursos biológicos – estes também utilizados na alimentação e na fabricação de remédios, dentre outras formas de utilização – contribui para a conservação da biosfera, indiretamente proporcionando a manutenção da vida humana na terra.

Assim, desde a Conferência de Estocolmo, considerada o marco inicial do Direito Internacional do Meio Ambiente, até a assinatura da CDB e de tratados posteriores, verifica-se não haver o declínio esperado nos índices de degradação ambiental. Os esforços para a mudança de cenário devem, portanto, focar não somente nas espécies e *habitats* que encontram-se em risco, mas também nas causas dos problemas que levam à degradação, de modo que os efeitos positivos dos tratados possam ser verificados e possam persistir por longos períodos. Subjacente às origens da perda da biodiversidade estão um arcabouço legal deficiente, tanto em nível nacional como internacional, subsídios que levam à destruição do meio ambiente, um sistema de comércio internacional que gera uma corrida ao lucro e ao consumo, e direitos de propriedades ineficientes que não preveem incentivos à conservação.

A fragmentação da legislação internacional em diversos tratados dificulta a compilação e a integração das leis internacionais, inibindo a priorização na interdependência das espécies, dos *habitats* e dos ecossistemas.

Ainda sobre o arcabouço legal referente ao assunto em discussão, sendo a biodiversidade tema demasiadamente amplo e de indiscutível importância, vários tratados, acordos bilaterais e convenções foram elaborados objetivando sua proteção, geralmente restritos, por exemplo, à espécies específicas e/ou em regiões definidas, como por exemplo a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Ramsar, 1971) a Convenção sobre Espécies Migratórias de Animais Selvagens (Bonn, 1979), e a Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural (Paris, 1972). Entretanto, somente duas convenções são potencialmente aplicáveis a todas as espécies em qualquer *habitat*: a CITES (1973) e a CDB (1992).



A respeito da matéria, SANDS classifica as leis internacionais para a conservação da biodiversidade em três categorias<sup>33</sup>: (i) tratados aplicáveis a todas as *espécies* e habitats do planeta, categoria na qual somente a CDB e a CITES se enquadram; (ii) obrigações aplicáveis a todas as espécies e habitats dentro de uma região particular; (iii) tratados e outros acordos internacionais aplicáveis em nível regional ou global, com o objetivo de conservação de um *habitat* particular ou de algumas espécies; nesta categoria incluem-se os esforços regulatórios que promovem a conservação das seguintes espécies ou *habitats*: áreas úmidas, florestas, plantas, recursos marinhos vivos, espécies migratórias, e outros.

Em todas as categorias, diferentes técnicas regulatórias são utilizadas na promoção da conservação, dentre as quais destacam-se a conservação *in situ* ou *ex situ*, ou ainda com foco em *habitats* ou em espécies, sendo as mais comuns a proteção de áreas definidas e a conservação de espécies *ex situ* em parques, zoológicos e bancos de genes. Contudo, vários obstáculos se apresentam à conservação de espécies em áreas protegidas, estas geralmente definidas por prioridades políticas, e não por definições ecológicas. Além de comumente pequenas, as áreas protegidas são frequentemente objeto de conflito com as comunidades locais, que as enxergam como limitantes ao seu desenvolvimento econômico. Outros fatores que prejudicam a efetividade de resultados das áreas protegidas são os efeitos de ações externas sobre tais áreas, o gerenciamento ineficiente e a insuficiência de recursos financeiros para a sua manutenção.

Abordaremos, neste estudo, apenas as Convenções que se classificam no item (i) da classificação de SANDS, aplicáveis a todas as espécies e habitats: a CDB e a CITES.

#### **2.1.1.2. Biodiversidade na CDB**

A CDB é uma das convenções mais ratificadas de todos os acordos internacionais. SWANSON entende que a linguagem utilizada e o embasamento legal da Convenção tornaram seus objetivos excessivamente vagos; cita como exemplo o quanto disposto no Artigo 6 – desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica – e no Artigo 8 – estabelecer um sistema de áreas protegidas – os quais, literalmente considerados, transformariam o estado da biodiversidade,

---

<sup>33</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, cit., p. 502.

resultando em proteção total de praticamente toda a área ocupada pelos países em desenvolvimento.<sup>34</sup>

A CDB tem um alcance maior do que a CITES, pois estabelece objetivos definidos para a preservação da diversidade biológica, previstos no seu artigo 1<sup>35</sup>. Para tanto, prevê a adoção de Protocolos e Anexos e não permite reservas<sup>36</sup>. ACCIOLY *et al* explica que enquanto as demais Convenções tratam apenas da conservação de espécies ou *habitats* específicos, ou à restrição do comércio, a CDB tem como objeto a própria biodiversidade, de forma a preservar a variedade das diferentes formas de vida, tanto por meio terrestre ou aquático, declarando-a preocupação comum da humanidade.<sup>37</sup>

A CDB é classificada como convenção-quadro, ou seja, seus termos apenas identificam as questões a serem debatidas e fornecem os parâmetros básicos de um acordo, sem detalhamento de como se atingir uma solução concreta.

Mesmo não mencionando expressamente o princípio da precaução, o Preâmbulo da CDB prevê que não se deve evitar ou adiar medidas na ausência de certeza científica, e que a biodiversidade deve ser conservada e utilizada de forma sustentável, para o benefício da presente e de futuras gerações. A CDB foi a primeira Convenção a incorporar o Princípio 21 de Estocolmo no seu texto, e não apenas em seu Preâmbulo.

Quanto aos componentes da biodiversidade, a CDB é aplicada dentro dos limites da jurisdição nacional; quanto aos processos e atividades desenvolvidos sob a jurisdição ou controle de uma Parte, é aplicada também além da área da jurisdição nacional, independentemente de onde ocorram os efeitos das atividades.<sup>38</sup>

A cooperação está fortemente presente nas diretrizes da CDB. De acordo com o Artigo 5, todas as Partes têm o dever de cooperar para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, desde que possível, em áreas além de sua jurisdição nacional e em outros assuntos de mútuos interesses. As Partes devem desenvolver estratégias nacionais, programas de conservação e uso sustentável da biodiversidade, ou adaptar estratégias existentes, com a finalidade de refletir as medidas ali estabelecidas.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup>SWANSON, T. op. cit., p. 1.

<sup>35</sup>CDB, Artigo 1: “Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos (...).”

<sup>36</sup>CDB, Artigos 28-30 e 37.

<sup>37</sup>ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELA, P. B. op. cit., p. 758.

<sup>38</sup>CDB, Artigo 4.

<sup>39</sup>CDB, Artigo 5.

As Partes devem, na medida do possível, (i) adotar medidas mais específicas, como identificar componentes da diversidade biológica importantes para sua conservação e uso sustentável; (ii) monitorar tais componentes, focando atenção especial aos que requeiram medidas de conservação urgentes e aos que ofereçam o maior potencial de utilização sustentável; (iii) identificar processos e atividades que tenham ou possam ter efeitos negativos na conservação e na utilização sustentável da diversidade biológica.<sup>40</sup> Os ecossistemas, *habitats* e espécies passíveis de monitoramento estão descritos no Anexo I da Convenção.

A CDB destaca a conservação *in situ* e *ex situ*, esta aplicável à conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus *habitats* naturais, e aquela voltada à manutenção e recuperação de espécies em seus meios naturais e a conservação de ecossistemas e *habitats* naturais.<sup>41</sup> Para ACCIOLY, a preferência da CDB pela conservação da biodiversidade por meio de medidas que garantam o uso sustentável e a preservação dos espaços e *habitats* naturais é claro, conferindo às medidas de conservação *ex situ* o caráter complementar.<sup>42</sup> Para a conservação *in situ*, as Partes comprometem-se, na medida do possível e dentre outras ações, a estabelecer um sistema de áreas protegidas, regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora das áreas protegidas, manter meios para regulamentar e controlar os riscos associados à utilização e liberação de organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia que possam vir a provocar impacto ambiental negativo, e preservar o conhecimento e as práticas das comunidades locais e das populações indígenas que contribuam para a sustentabilidade.<sup>43</sup>

A conservação *ex situ*, por sua vez, é complementar à conservação *in situ*, cabendo às Partes, dentre outras providências, adotar medidas para a conservação de componentes da diversidade biológica, estabelecer e manter instalações para a conservação e pesquisa de vegetais, animais e microrganismos, e adotar medidas para a recuperação e regeneração de espécies ameaçadas e para a sua reintrodução em seu *habitat* natural.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup>CDB, Artigo 7.

<sup>41</sup>CDB, Artigo 2.

<sup>42</sup>ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELA, P. B. op. cit., p. 759.

<sup>43</sup>CDB, Artigo 8.

<sup>44</sup>CDB, Artigo 9.

### 2.1.1.3. Biodiversidade na CITES

O comércio internacional esteve, por muitos anos, associado à exploração predatória dos recursos naturais. ACIOLY *et al* citam como exemplo de exploração predatória os casos de exploração de pau-brasil na costa brasileira pelos portugueses, a pesca irrestrita de baleias e focas, e mais recentemente a caça de elefantes para a retirada do marfim<sup>45</sup>.

A CITES tem por objetivo primordial a cooperação entre os Estados-membros para a proteção da fauna e flora contra a exploração insustentável, regulando ou proibindo o comércio internacional e conseqüentemente diminuindo o valor econômico das espécies em perigo<sup>46</sup>, estas definidas como “*toda espécie, subespécie ou uma população geograficamente isolada.*”<sup>47</sup> Diferentemente de outras Convenções que objetivam a criação de espaços protegidos para a preservação da biodiversidade, como é o caso da Convenção de Ramsar, a CITES foca em uma dentre as causas diretas da destruição do meio ambiente, que é o comércio<sup>48</sup> e, nesse sentido, é considerada, na opinião de ACCIOLY, de grande eficiência, não só pelo seu rigoroso sistema de implementação, como também pelo estabelecimento de sistemas de controle de exportação e importação de espécies por meio de proibições, permissões e certificados.<sup>49</sup>

As espécies que necessitam de proteção são listadas em três Anexos, de acordo com o grau de controle necessário à preservação. Nada obsta, porém, que as Partes adotem medidas internas de preservação mais rígidas do que as diretrizes da CITES.

As espécies ameaçadas de extinção que são ou possam vir a ser afetadas pelo comércio são listadas no Anexo I. Permite-se o comércio internacional somente em situações excepcionalmente previstas: desde que não prejudique a sobrevivência da espécie, que a espécie não tenha sido capturada em contravenção à legislação, e que não seja utilizada para fins primordialmente comerciais.<sup>50</sup> O Anexo II define as espécies que, apesar de não se encontrarem necessariamente em perigo de extinção, poderão chegar a essa situação, a menos que o comércio seja rigorosamente regulamentado a fim de se evitar a utilização

---

<sup>45</sup> ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELA, P. B. op. cit., p. 737.

<sup>46</sup> CITES, Preâmbulo: “Reconhecendo ademais que a cooperação internacional é essencial à proteção de certas espécies de fauna e flora selvagens contra sua excessiva exploração pelo comércio internacional.”

<sup>47</sup> CITES, Artigo I, (a). “Espécime” é definida na alínea “b” como “qualquer animal ou planta, vivo ou morto.”

<sup>48</sup> BIRNIE, Patricia; BOYE, Alan. *International law & the environment*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 625.

<sup>49</sup> ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELA, P. B. op. cit., p. 738.

<sup>50</sup> CITES, Artigo III (2) (a) e (b) e (3) (c).

incompatível com a sobrevivência da espécie<sup>51</sup>. O Anexo III inclui todas as espécies que as Partes declarem sujeitas à regulamentação para impedir ou restringir sua exploração, e que necessitem da cooperação de outras partes para o controle do comércio.<sup>52</sup>

A CITES conta com um Secretariado permanente em Lausanne, na Suíça, responsável por acompanhar e supervisionar a aplicação da Convenção. É atribuição do Secretariado, dentre outras, convocar e organizar as conferências ordinárias e extraordinárias das partes, que se realizam em intervalos máximos de dois anos<sup>53</sup>. Nestas conferências, as Partes adotam emendas aos Anexos I e II, analisam o progresso obtido na restauração e conservação das espécies listadas nos Anexos e formulam recomendações visando melhorar a eficácia da Convenção.<sup>54</sup> A Conferência das Partes, à qual compete emendar e retirar espécies dos Anexos I e II, já estabeleceu alguns comitês, subcomitês e grupos de trabalho, sendo os principais o Comitê de Animais e o Comitê de Plantas.

A CITES não permite reservas legais; porém permite que as Partes apresentem reservas específicas em relação a qualquer espécie listada nos Anexos, ou qualquer parte ou derivado especificado em relação a uma espécie incluída no Anexo III.<sup>55</sup> A reserva pode ser apresentada no momento da ratificação da Convenção<sup>56</sup> ou no prazo de noventa dias após a entrada em vigor de qualquer emenda, por notificação ao governo depositário. Com relação à reserva, a Parte será considerada como estado não-parte<sup>57</sup>, podendo comercializar a espécie em questão com outros estados não-partes.

A inclusão das cláusulas de reserva foi necessária para se obter uma maior adesão dos Estados à Convenção. Entretanto, SANDS as critica, por considerá-las contraditórias aos objetivos gerais da CITES quanto à conservação da biodiversidade e por resultarem em efeitos prejudiciais às espécies em perigo listadas nos Anexos.<sup>58</sup> Neste contexto, o autor menciona que uma leitura literal do texto da Convenção leva à conclusão de que, caso determinada parte oponha reserva à transferência de uma espécie do Anexo II para o Anexo I, dita Parte poderia, então, comercializá-la livremente. Entretanto, a 4ª Conferência das Partes recomendou às Partes que, neste caso, ao opor reservas, continuem observando os

---

<sup>51</sup>CITES, Artigo II (2) (a).

<sup>52</sup>CITES, Artigo II (3).

<sup>53</sup>CITES, Artigos XI(2) e XII(2) (a) a (i).

<sup>54</sup>CITES, Artigo XI (3)(b), (c) e (e).

<sup>55</sup>CITES, Artigo XXIII (1) e (2).

<sup>56</sup>CITES, Artigo XXIII(2).

<sup>57</sup>CITES, Artigo XV(3).

<sup>58</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, cit., p. 512.

requisitos restritivos ao comércio do Anexo II.<sup>59</sup> A comercialização com estados não-partes da CITES somente é permitida caso estes estados adotem medidas de restrição ao comércio e emitam a documentação exigida pela Convenção.<sup>60</sup>

Para garantir o cumprimento das disposições da CITES, as Partes devem adotar medidas apropriadas para proibir o comércio de espécies em desacordo com os termos da Convenção, medidas estas como impor sanções ao comércio ou posse de espécimes nestas condições, e confiscá-las ou devolvê-las ao Estado de exportação.<sup>61</sup>

## **2.1.2. Uso Sustentável**

### **2.1.2.1. Introdução**

O termo uso sustentável é geralmente utilizado para definir dois conceitos distintos. Por um lado, pode ser usado para referir-se à sustentabilidade biológica, como na definição da CDB; por outro lado, o uso sustentável também pode ser utilizado para referir-se à estratégia de conservação na qual o uso de recursos naturais fornece incentivos para a conservação de recursos específicos, sendo esta definição referida como conservação dirigida ao incentivo, segundo HUTTON e LEADER-WILLIAM<sup>62</sup>. O autor destaca ainda que o termo uso sustentável engloba as ideias de uso imperativo ou escolha de estratégias de subsistência, necessidade de gerenciamento da utilização dos recursos para o alcance da sustentabilidade biológica, e possibilidade de fazer com que o uso incentive a conservação da biodiversidade.

O princípio geral de que os Estados devem assegurar o desenvolvimento e uso de seus recursos naturais de modo sustentável emergiu na preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED). O termo “*desenvolvimento sustentável*” começou a ser utilizado em tratados na década de 1980 e atualmente é mencionado com certa frequência em instrumentos internacionais de cunho

---

<sup>59</sup>Res. Conf. 4.25 (Rev. CoP14): “Recommends that any Party having entered a reservation with regard to any species included in Appendix I treat that species as if it were in Appendix II for all purposes, including documentation and control.”

<sup>60</sup>CITES, Artigo X.

<sup>61</sup>CITES, Artigo VIII(1).

<sup>62</sup>HUTTON, J.M.; LEADER-WILLIAMS, N. Sustainable use and incentive-driven conservation: realigning human and conservation interests. *Oryx*, v. 37, n. 2, p. 215-226, Apr. 2003.

ambientalista, econômico e social, além de ser frequentemente citado por várias cortes e tribunais internacionais.

Ao longo dos anos, o desenvolvimento sustentável vem sendo referido em importantes tratados e publicações. Ainda que a Declaração de Estocolmo de 1972 não endosse expressamente o termo, os princípios 3 e 5 do documento destacam a necessidade de não causar o esgotamento de recursos não renováveis, bem como de respeitar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.<sup>63</sup> A Carta Mundial para a Natureza, publicada pela ONU em 1982, afirma que os recursos devem ser gerenciados de forma a alcançar e manter uma produtividade sustentável otimizada, evitando-se que a utilização dos recursos vivos venha a exceder sua capacidade de regeneração.<sup>64</sup>

A locução “*desenvolvimento sustentável*” foi utilizada no Relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED), “*Our Common Future*”, (Relatório Brundtland) emitido em 1987, o qual a definiu como aquele que atende as necessidades da geração atual sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras.<sup>65</sup> Ainda de acordo com o Relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração de recursos, o direcionamento de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais são feitas de acordo com as necessidades presentes e futuras.<sup>66</sup>

SANDS distingue dois conceitos dentro de “*desenvolvimento sustentável*”: (i) o conceito de necessidades para as quais deve ser dada prioridade absoluta, em especial aquelas das populações pobres, e (ii) a ideia de limitações impostas, tanto pelo estado da

<sup>63</sup>PRINCÍPIO 3: Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

PRINCÍPIO 5: Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

<sup>64</sup>World Charter for Nature: PRINCIPLE 4: Ecosystems and organisms, as well as the land, marine and atmospheric resources that are utilized by man, shall be managed to achieve and maintain optimum sustainable productivity, but not in such a way as to endanger the integrity of those other ecosystems or species with which they coexist.; FUNCTION 10: Natural resources shall not be wasted with a restraint appropriate to the principles set forth in the present Chapter, in accordance with the following rules: (a) Living resources shall not be utilized in excess of their natural capacity for regeneration. Em UNITED NATIONS. General Assembly. A/RES/37/7. 28 October 1982 Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

<sup>65</sup>OUR COMMON FUTURE: Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. (in UNITED NATIONS. *Report of the World Commission on Environment and Development: our Common Future*. p. 16. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017).

<sup>66</sup>Id. Ibid., p. 17.

tecnologia quanto pelas organizações sociais, à habilidade do meio ambiente de prover as necessidades das gerações presente e futuras.<sup>67</sup>

O citado autor vislumbra quatro princípios, intimamente relacionados e geralmente intercambiáveis, que compõe a expressão “*desenvolvimento sustentável*”: o princípio da equidade intergeracional, amparado na ideia de preservação dos recursos naturais para as gerações futuras; o princípio do uso sustentável, abrigado no objetivo de exploração de recursos naturais de maneira sustentável, prudente ou racional; o princípio do uso equitativo ou intrageracional, sustentado na dinâmica de respeito às necessidades dos demais Estados sempre que um Estado utilizar determinado recurso; e finalmente o princípio da integração, evidenciado na necessidade de se integrar as ações ambientais a outros projetos de desenvolvimento, bem como assegurar que as necessidades de desenvolvimento incluam os objetivos ambientais.<sup>68</sup> A Declaração do Rio de 1992 vai além ao definir o conteúdo da expressão “*desenvolvimento sustentável*”, correlacionando-a às áreas econômica e social.

A inter-relação entre as questões de meio ambiente e de desenvolvimento ganhou relevância nos estudos sobre a evolução do direito internacional. Durante a década de 1980, a necessidade de se discutir o assunto a partir de uma abordagem integrada revelou-se questão de grande importância<sup>69</sup>, discussão esta que chegou, na década de 1990, à problemática do desenvolvimento sustentável.

Enquanto se discute a definição legal e a posição normativa do termo, FITZMAURICE afirma que desenvolvimento sustentável é um conceito que busca integrar o meio ambiente ao desenvolvimento econômico, levando em conta necessidades além das ambientais, enquanto formula princípios de proteção do meio ambiente.<sup>70</sup> Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável reflete uma expectativa legítima derivada de discussões internacionais desde a Conferência de Estocolmo de 1972, de acordo com as quais os Estados e outros atores devem conduzir seus negócios de modo consistente com a busca do desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma igualitária.

Em geral, tais características expõem os objetivos subjacentes do desenvolvimento sustentável: suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das

---

<sup>67</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, cit., p. 252-253.

<sup>68</sup>Id. Ibid., p. 253-254.

<sup>69</sup>SANDS, Philippe. International law in the field of sustainable development. *British Yearbook of International Law*, v. 65, n. 1, p. 306, Jan. 1995.

<sup>70</sup>FITZMAURICE, Malgosia. International protection of the environment. *Recueil des Cours*, v. 293, p. 47, 2001.



gerações futuras de atender às suas próprias necessidades,<sup>71</sup> e revelam o modo pelo qual a proteção ambiental, na seara da conservação da natureza, deve ser promovida dentro do contexto de desenvolvimento sustentável, *i.e.*, pela exploração dos recursos naturais de forma a oferecer acesso igualitário à geração atual e ao mesmo tempo assegurar sua viabilidade em benefício das próximas gerações. Assim, para o atingimento dos citados objetivos, a observância e o respeito ao uso sustentável mostram-se extremamente importantes.

Por muitos anos a regulamentação internacional das questões ambientais ocorreu de forma dissociada de outras questões econômicas e sociais. Contudo, a partir da década de 1970, o desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente emergiu para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) refletindo um grau considerável de consenso entre a comunidade internacional sobre a necessidade de se integrar as questões ambientais com os interesses desenvolvimentistas. Nesta esteira, uma abordagem integrada foi apresentada nos documentos da UNCED, dentre os quais destaca-se a Declaração do Rio, a qual compreende uma série de princípios substantivos e procedimentais que refletem o escopo conceitual de desenvolvimento sustentável. Além disso, devido às implicações ao meio ambiente, a Declaração do Rio vincula as questões ambientais a assuntos que poderiam ser mais pertinentes ao Direito Econômico, dentre os quais estão a erradicação da pobreza, a responsabilidade dos países desenvolvidos, e a redução e a eliminação de métodos de produção e consumo não sustentáveis. Os Princípios 3 e 4 da citada Declaração são notadamente importantes para a integração entre a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico e social.<sup>72</sup>

A “*abordagem sustentável*” para a utilização de recursos naturais foi formulada e implementada pela legislação internacional há tempos. Contudo, na década de 1970 a necessidade de se expandir a abordagem e se criar um novo método aplicável tanto na questão da conservação da natureza quanto na exploração de recursos naturais tornou-se evidente, impulsionando a evolução do tema para a abordagem integrada, referente à inter-

---

<sup>71</sup>World Commission on Environment and Development, Chapter 2, Sustainable Development: “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”, em UNITED NATIONS. UN Documents Gathering a body of global agréments. *Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development*. From A/42/427. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>>. Acesso em: 15 set. 2017.

<sup>72</sup>PRINCÍPIO 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. PRINCÍPIO 4: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo d e desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento. Tal como o avanço desta abordagem, durante a década de 1980 a abordagem sustentável para a utilização dos recursos naturais ganhou novos contornos para enfim tornar-se um assunto relevante na década de 1990 dentro do contexto da conservação da biodiversidade: o uso sustentável de recursos biológicos.

Ainda em 1981, a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e o Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), publicaram o documento “*Estratégia Mundial para a Conservação*” (World Conservation Strategy), buscando harmonizar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação do meio ambiente, sob o enfoque da preservação dos ecossistemas e da utilização racional dos recursos naturais de modo a não causar a inviabilidade de seus componentes, contribuindo, assim, para a discussão sobre desenvolvimento sustentável

Na década seguinte, os três organismos internacionais – IUCN, WWF e PNUMA – publicaram o Relatório “Caring for the Earth” (1991), com o objetivo de reexaminar a questão da conservação. O documento criticou o uso dos termos “*desenvolvimento sustentável*”, “*crescimento sustentável*” e “*uso sustentável*” como sinônimos. De acordo com o citado Relatório, “*crescimento sustentável*” é contraditório, uma vez que nenhum corpo físico poderá crescer indefinidamente; já “*usos sustentável*” é aplicado apenas para recursos renováveis e refere-se à utilização de tais recursos em níveis que não afetem sua capacidade de renovação. Por fim, o Relatório definiu “*desenvolvimento sustentável*” como o aprimoramento da qualidade da vida humana respeitando-se o limite da capacidade do ecossistema.<sup>73</sup>

KRIEPS explica que os termos “*desenvolvimento sustentável*” e “*uso sustentável*” não são sinônimos: enquanto “*desenvolvimento sustentável*” implica em um processo em curso de mudança, incluindo alterações no biosistema, o “*uso sustentável*” refere-se ao uso

---

<sup>73</sup>CARING FOR THE EARTH: “Sustainable growth” is a contradiction in terms: nothing physical can grow indefinitely. “Sustainable use” is applicable only to renewable resources: it means using them at rates within their capacity for renewal. “Sustainable development” is used [...] to mean: improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems. (in INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE – IUCN. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. WORLD WIDE FUND NATURE – WWF. *Caring for the Earth. A strategy for sustainable living*. p. 10. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/CFE-003.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2017.

de recursos renováveis, que não venha a causar alteração significativa no biosistema e mantenha os níveis de existência dos recursos vivos.<sup>74</sup>

Apesar das diferentes abordagens e entendimentos, há um consenso quanto à definição legal do conceito de uso sustentável, tal como expresso no Artigo 2 da CDB<sup>75</sup>. A definição legal, enquanto mantém as características originais do uso sustentável atribuídas pela WCS, acrescenta dois elementos que fazem a correlação entre uso sustentável, desenvolvimento sustentável e soberania dos Estados sobre recursos naturais: (i) a definição do papel instrumental do uso sustentável como meio de se alcançar o desenvolvimento sustentável, e (ii) a indicação de como os componentes da biodiversidade devem ser utilizados com base na exploração sustentável, confirmando o direito dos estados de explorar seus recursos naturais segundo as diretrizes mencionadas.

#### **2.1.2.2. Uso Sustentável na CDB**

De acordo com a definição da CDB, uso sustentável significa o uso de componentes da diversidade biológica de modo e em proporção que não acarrete o declínio da diversidade biológica a longo prazo, portanto mantendo o potencial para atender as necessidades e expectativas das gerações presente e futura.<sup>76</sup> Cabe a cada parte assegurar a observância a este conceito, uma vez que, sendo a Convenção um acordo-quadro, não há mecanismo previsto para se exigir o cumprimento.

A abordagem ecossistêmica emergiu como um princípio central na implementação da CDB. Durante a COP4 da CDB, ocorrida em Bratislava, Eslováquia, em 1998, restou definida a necessidade de se elaborar um estudo viável sobre a referida abordagem, o que ficou sob a responsabilidade do Corpo Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA, *Subsidiary Body on Scientific, Technicial and Technological Advice*).

---

<sup>74</sup>KRIEPS, Catharine L. Sustainable Use of Endangered Species under CITES: is IT a sustainable alternative? *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, v. 17, n. 1, p. 461, 1996.

<sup>75</sup>CDB, Artigo 2º: (...) Utilização sustentável significa a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.

<sup>76</sup>Supra, nota 14.

Tendo por base o relatório apresentado pelo SBSTTA, por ocasião da 5ª Conferência das Partes, realizada em Nairóbi em 2000, as partes da CDB adotaram a Decisão V/6, a qual descreve a abordagem ecossistêmica como estrutura primária de ações a serem tomadas para a melhor gestão da conservação e do uso sustentável da biodiversidade, lista cinco pontos de orientação operacional e recomenda a aplicação de 12 princípios. A Decisão V/6 define abordagem ecossistêmica como uma estratégia para o gerenciamento integrado da terra, da água e de recursos vivos, de modo a promover a conservação e o uso sustentável de forma equitativa, auxiliando, assim, no atingimento dos objetivos da Convenção.<sup>77</sup>

A abordagem ecossistêmica procura integrar outras formas de gestão, uso e conservação da biodiversidade, ampliando o enfoque do uso sustentável e contribuindo para o atingimento dos princípios basilares da CDB. O caráter cooperativo e não excludente desta abordagem procura facilitar a sinergia com outros MEAs, conforme demonstrado no Item 6 da citada Decisão: *“5. A abordagem ecossistêmica não exclui outras abordagens de gestão e conservação, como as reservas da biosfera, áreas protegidas, e programas de conservação de uma única espécie (...), mas, ao contrário, integra todas essas abordagens. Não há apenas um único meio de se implementar a abordagem ecossistêmica, uma vez que a aplicabilidade depende de condições locais, provinciais, nacionais, regionais ou globais. Na verdade, há várias formas nas quais as abordagens ecossistêmicas podem ser utilizadas como a estrutura para o atingimento dos objetivos da convenção”*<sup>78</sup>. (tradução livre).

A citada Decisão V/6 recomenda às Partes a observância dos doze Princípios da Abordagem Ecossistêmica ali elencados, os quais, interligados e interdependentes, estruturam a aplicabilidade desse enfoque, ampliando o entendimento do uso sustentável. Dentre tais princípios, destaca-se o Princípio 10, o qual indica que a abordagem

---

<sup>77</sup>COP5, Decisão V/6: “1. The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way. Thus, the application of the ecosystem approach will help to reach a balance of the three objectives of the Convention: conservation; sustainable use; and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources.”, em CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. COP 5 Decision V/6. *Ecosystem approach*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7148>>. Acesso em: 30 set. 2017.

<sup>78</sup>COP5, Decisão V/6: “5. The ecosystem approach does not preclude other management and conservation approaches, such as biosphere reserves, protected areas, and single-species conservation programmes, as well as other approaches carried out under existing national policy and legislative frameworks, but could, rather, integrate all these approaches and other methodologies to deal with complex situations. There is no single way to implement the ecosystem approach, as it depends on local, provincial, national, regional or global conditions. Indeed, there are many ways in which ecosystem approaches may be used as the framework for delivering the objectives of the Convention in practice.”, em Id. Ibid.

ecossistêmica deve procurar um equilíbrio e uma integração entre a conservação e a utilização da diversidade biológica.<sup>79</sup>

Para a implementação do Artigo 10 da CDB, o qual refere-se à utilização sustentável de componentes da diversidade biológica, e tendo em vista a abordagem ecossistêmica, as Partes requisitaram, por ocasião da COP5, que o Secretariado Executivo desenvolvesse alguns princípios práticos, diretrizes operacionais e orientações específicas aos setores e biomas, com a finalidade de auxiliar as Partes a desenvolver formas de alcançar o uso sustentável através da abordagem ecossistêmica<sup>80</sup>.

A partir dessa requisição, foram elaborados os Princípios de Utilização Sustentável em Addis Ababa, em maio de 2003, os quais foram adotados pelas Partes em 2004 na COP 7, realizada em Kuala Lumpur, conforme Decisão VII/12, sob o nome de Princípios e Orientações de Addis Ababa.

Os 14 princípios de Addis Ababa fornecem orientação mais específica para auxiliar as partes a alcançar o uso sustentável da biodiversidade de acordo com a estrutura do enfoque ecossistêmico (CDB, Decisão VII-12), apresentam uma estrutura de aconselhamento para autoridades, comunidades indígenas e locais, gestores de recursos, setores privados e outros, e explicam como os envolvidos podem se assegurar de que o nível de utilização dos componentes da biodiversidade efetivamente verificado não levará ao declínio da biodiversidade a longo prazo. Cada princípio é seguido por uma análise racional, uma explicação completa do significado do item e guias operacionais que fornecem aconselhamento funcional para a implementação de tais princípios.

A importância do ecossistema na manutenção de culturas, sociedades e comunidades é também tratada pelos Princípios: qualquer impacto negativo no ecossistema pode levar a um impacto adverso naquelas culturas, sociedades e comunidades.

---

<sup>79</sup>Decisão V/6, Princípio 10: “The Ecosystem approach should seek the appropriate balance between, and integration of, conservation and use of biological diversity”, em CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. COP 5 Decision V/6. *Ecosystem approach*, cit.

<sup>80</sup>Decisão V/24: “3. Requests the Executive Secretary to assemble, (...) practical principles, operational guidelines and associated instruments, and guidance specific to sectors and biomes, which would assist Parties and Governments to develop ways to achieve the sustainable use of biological diversity, within the framework of the ecosystem approach (...).”

### 2.1.2.3. Uso Sustentável na CITES

Os Princípios de Uso Sustentável são particularmente relevantes para o atingimento dos resultados de não prejudicialidade da CITES.

Muitas espécies e seus *habitats* estão diminuindo de forma considerável, devido principalmente à ação humana. Ocorre que a necessidade de conservação das espécies e seus *habitats* frequentemente conflita com a necessidade de desenvolvimento econômico, especialmente nos países nos quais o comércio internacional de fauna e flora é uma importante fonte de renda. Um passo para apaziguar a tensão entre conservação e comércio foi dado com a CITES.

Apesar da CITES ser direcionada primordialmente ao comércio internacional de fauna e flora, seu texto reconhece “*o crescente valor, do ponto de vista estético, científico, cultural, recreativo e econômico, da fauna e flora selvagens*”,<sup>81</sup> sem favorecimento de um em detrimento de outro, porém com a predominância do enfoque econômico.

A CITES foi elaborada baseada na premissa de que “*a cooperação internacional é essencial à proteção de certas espécies da fauna e flora selvagens contra sua excessiva exploração pelo comércio internacional.*”<sup>82</sup> GARRISON pontua que ao utilizar a expressão “excessiva exploração”, a CITES reconhece que o grande volume de comercialização pode ser prejudicial às espécies, porém a linguagem utilizada indica que alguma exploração será tolerada; sendo assim, o autor questiona se a CITES foi elaborada para proteger as espécies ou para promover o comércio controlado e não prejudicial, embora a Convenção não defina o que seja não prejudicial; para ilustrar, cita Amie BRAUTIGAM, a qual menciona que alguns interpretam a CITES como uma lista de espécies em extinção, um tratado comercial como muitos outros, o tratado de conservação mais importante, ou ainda um fluxo interminável e oneroso de papéis.<sup>83</sup>

KRIEPS entende que a CITES utiliza-se basicamente de duas teorias de proteção às espécies selvagens: preservacionista, focada na preservação de espécies selvagens nos habitats naturais, sem muita intervenção humana, e conservacionista, esta buscando a

---

<sup>81</sup>CITES, Preâmbulo.

<sup>82</sup>CITES, Preâmbulo.

<sup>83</sup>GARRISON, John L. The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) and the debate over sustainable use. *Pace Environmental Law Review*, v. 12, n. 1, p. 305, 1994; BRAUTIGAM, Amie. *CITES: a conservation tool: a guide to amending the appendices to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Gland, Switzerland: IUCN, 1991.

conservação pelo uso inteligente em nível inferior à capacidade de reprodução das espécies, desenvolvida em resposta à exploração destruidora dos recursos. A autora identifica a teoria preservacionista nos primeiros parágrafos de cada artigo que se refere aos Anexos (artigos II, III e IV): proteger as espécies listadas; já os parágrafos terceiros e quartos dos mesmos artigos enfatizam o princípio conservacionista: as pessoas tem o dever de assumir uma posição ativa na proteção e regulamentação da vida selvagem. Por fim, os parágrafos segundos dos citados artigos revelam uma combinação de ambas as teorias.<sup>84</sup>

Para GARRISON<sup>85</sup>, a controvérsia sobre o uso sustentável repousa primordialmente na sua aplicabilidade como ferramenta de conservação. O autor, ao citar FAVRE<sup>86</sup>, explica que o debate sobre o uso sustentável da fauna e flora como meio de conservação, enfoca três questões: (i) qual utilização resultará em maior conservação; (ii) definição se determinado uso é realmente sustentável; (iii) quem deveria suportar o ônus da prova em caso de insuficiência de informações sobre determinada espécie.

Em que pesem os benefícios dos programas de uso sustentável e os resultados positivos daí advindos para a proteção das espécies, KRIEPS discorre sobre algumas dificuldades encontradas na sua aplicação no âmbito da CITES, a primeira delas sendo os problemas para se definir se o uso de determinada espécie ameaçada é ou não sustentável, o que resulta, igualmente, na dificuldade de se classificar as espécies nos respectivos anexos da Convenção. Ainda que corretamente definido o uso sustentável, a implementação de programas nesse sentido pode não levar aos resultados de preservação desejados, já que, *in casu*, somente as espécies que gozam de valor econômico são, de modo geral, beneficiadas; assim, as espécies geralmente não utilizadas para consumo e portanto não comercializadas poderão vir a ser extintas pela perda de seu *habitat*, área não abrangida pelo escopo da Convenção. Na outra ponta, as espécies comercialmente relevantes e severamente ameaçadas de extinção poderão vir a desaparecer ainda que o comércio seja restrito ao mínimo. GARRISON, por sua vez, pondera que a sustentabilidade ecológica deve ser diferenciada da sustentabilidade socioeconômica, e explica que o conceito de uso sustentável é baseado na ideia de que os recursos são renováveis e portanto as pessoas podem equilibrar o consumo com a renovação dos recursos; entretanto, esclarece que nem sempre o equilíbrio

<sup>84</sup>KRIEPS, Catharine L. op. cit., p. 469.

<sup>85</sup>GARRISON, John L. op. cit., p. 317.

<sup>86</sup>FAVRE, David. A precautionary tale. In: BISSONETTE, John A.; KRAUSMAN, Paul R. (Eds.). *Integrating people and wildlife for a sustainable future*. Wildlife Society, 1995. p. 11.

é possível, uma vez que nem todas as espécies se reproduzem tão densa e rapidamente de forma a manter o padrão de sustentabilidade.<sup>87</sup>

A primeira discussão sobre o uso sustentável de espécies ameaçadas, no âmbito da CITES, ocorreu na Conferência das Partes de 1992, realizada em Kyoto, Japão.<sup>88</sup>

Anteriormente, na Conferência das Partes realizadas em 1976 em Berne, Suíça, as Partes haviam decidido pela aplicação dos Critérios de Berne, estes revisados pela Resolução Conf. 8.20, e posteriormente substituídos pelos critérios definidos na Resolução 9.24 (Rev. COP17).<sup>89</sup> Os Critérios de Berne, que focavam primordialmente em evidências biológicas do declínio das populações para determinar em qual Anexo as espécies ameaçadas seriam incluídas, sofreram severas críticas pela falta de rigor e de definição de ameaça de extinção.<sup>90</sup>

A CITES não possui uma definição de uso sustentável, porém o Artigo IV, Parágrafo 2º da Convenção exige que toda a exportação de espécies incluídas no Anexo II seja acompanhada por uma licença de exportação na qual “*uma autoridade científica do estado de exportação tenha emitido parecer no sentido de que essa exportação não prejudicará a sobrevivência da espécie de que se tratar.*”<sup>91</sup> O Artigo IV, parágrafo 3º, também aponta para a abordagem do ecossistema da CDB, ao exigir que as exportações sejam monitoradas, de forma a assegurar o papel das espécies no ecossistema<sup>92</sup>.

A preocupação de que os resultados não prejudiciais estivessem sendo conduzidos de forma inapropriada levou as partes a criarem o Processo de Revisão do Comércio Significativo (*Significant Trade Review*), cujo objetivo é atuar como rede de segurança, assegurando que as espécies não diminuam devido ao comércio, enquanto listadas no Anexo

---

<sup>87</sup>GARRISON, John L. op. cit., p. 321.

<sup>88</sup>In CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Eighth Meeting of the Conference of the Parties Kyoto (Japan), 2 to 13 March 1992. *Resolution of the Conference of the Parties*. Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/08/E-Resolutions.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>89</sup>In CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. *Review of the criteria*. Disponível em: <<https://www.cites.org/eng/prog/criteria.php>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>90</sup>HILL, Kevin D. The Convention on International Trade in Endangered Species: fifteen years later, 13 Loy. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, v. 13, n. 2, p. 275, 1990. Disponível em: <<http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1215&context=ilr>>.

<sup>91</sup>CITES, Artigo IV, parágrafo 2º.

<sup>92</sup>CITES, Artigo IV, parágrafo 3º: 3. Uma autoridade científica de cada parte fiscalizará as licenças de exportação expedidas por esse estado para espécimes de espécies incluídas no anexo II e as exportações efetuadas de tais espécimes. Quando uma autoridade científica determinar que a exportação de espécimes de qualquer dessas espécies deve ser limitada, a fim de conservá-la em toda sua área de distribuição, em nível consistente com seu papel nos ecossistemas onde se apresenta e em nível nitidamente superior aquele no qual essa espécie seria suscetível de inclusão no anexo I, a autoridade científica comunicará à autoridade administrativa competente as medidas apropriadas a serem tomadas, a fim de limitar a concessão de licenças de exportação para espécimes dessa espécie.



II. Dito órgão de controle atua sob a condução dos Comitês de Animais e Plantas, os quais reveem regularmente os níveis do comércio, e podem recomendar várias opções de gestão aos Estados em questão, para melhorar a base sobre a qual os resultados não prejudiciais foram verificados.<sup>93</sup>

Por outro lado, as partes da CITES reconheceram que o comércio internacional pode ser benéfico à conservação das espécies e dos ecossistemas, bem como ao desenvolvimento da comunidade local, na hipótese de ser realizado em níveis não prejudiciais à sobrevivência das espécies.<sup>94</sup>

A CITES fornece relativamente pouca orientação às partes na determinação de uso não prejudicial, apesar de ser este um dos temas e uma das preocupações centrais da Convenção. A Resolução Conf. 10.3<sup>95</sup> trata do Papel das Autoridades Científicas e recomenda certos atos nos quais o resultado não prejudicial deve ser destacado, mas apresenta pouca explicação e nenhuma discussão de quais considerações e fatores devam ser pesados.

Em 2002 a IUCN patrocinou e apoiou o desenvolvimento de uma lista de verificação de resultados não prejudiciais (*“Guidance for CITES Scientific Authorities”*), compilada por ROSSER AND HAYWOOD<sup>96</sup>. A lista destinava-se a levantar algumas das questões que as Autoridades Científicas poderiam acessar ao examinar as informações para se chegar a conclusões sobre o provável impacto deteriorante ou não das exportações.

Nem todas as partes designaram uma Autoridade Científica, apesar do compromisso previsto na CITES. Ainda quando uma Autoridade Científica é designada, sua capacidade pode ser limitada e o *staff* pode não estar apto a realizar todas as tarefas que lhe caibam. Quanto à conservação das plantas, a fim de efetivar todas as suas obrigações, a Autoridade Científica deveria ter informações que lhe permitisse estimar o nível total de agricultura para

---

<sup>93</sup>CITES Resolution Conf. 12.9 (Ver. CoP 13): Regarding conduct of the Review of Significant Trade: DIRECTS the Animals and Plants Committees, in cooperation with the Secretariat and experts, and in consultation with range States, to review the biological trade and other relevant information on Appendix II species subject to significant levels of trade, to identify problems and solutions concerning the implementation of Article IV, paragraphs 2 (a) 3 and 6 (a), in accordance with the following procedure (...).

<sup>94</sup>Resolução Conf. 8.3 (Rev. COP 13).

<sup>95</sup>CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Resolution Conf. 10.3. *Designation and role of the Scientific Authorities*. Disponível em: <<https://cites.org/eng/res/10/10-03C15.php>>. Acesso em: 12 out. 2017.

<sup>96</sup>INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE – IUCN. The IUCN Species Survival Commission. *Guidance for CITES Scientific Authorities*. Checklist to assist in making non-detriment findings for Appendix II exports. Compiled by A. Rosser and M. Haywood. Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/cites\\_guidance\\_prelims.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cites_guidance_prelims.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

todas as espécies listadas na CITES e exportadas por determinado país, de forma que o impacto da agricultura para o comércio internacional e a sobrevivência da população selvagem pudessem ser analisados. Ocorre que os recursos para apoiar o trabalho tanto das Autoridades Científicas quanto das Autoridades Gerenciais são, geralmente, escassos em países em desenvolvimento com rica biodiversidade.

Para certos países que exportam um número considerável de espécies listadas na CITES, o monitoramento de dados é insuficiente e os comitês de aconselhamento das autoridades científicas não conseguem fazer determinações confiáveis. O documento Revisão do Comércio Significativo (*Significant Trade Review*), acima mencionado, objetiva auxiliar o monitoramento. Neste processo, os Comitês de Animais e Plantas reveem a situação e o comércio das espécies listadas no Anexo II. Apesar do Secretariado da CITES apoiar alguns projetos de campo, a dificuldade na geração de fundos e ausência de vontade política para a realização de mudanças acabam por obstar a implementação de medidas mais rígidas e confiáveis. Em tais casos, algumas partes adotam moratória de exportação voluntária; da mesma forma, quando as partes importadoras acreditam que o comércio seja insustentável, elas podem adotar medidas internas mais rígidas.

#### **2.1.2.4. Análise comparativa entre as abordagens e orientações da CDB e da CITES**

Na sua essência, a *abordagem* da CDB para uso sustentável é similar à assim redigida conclusões de não prejudicialidade da CITES. Porém, a orientação dada às partes pela CDB no que tange ao uso sustentável é mais volumosa e indiscutivelmente mais complexa do que aquela dada pela CITES. As *ações* recomendadas às partes da CDB são geralmente muito menos específicas do que as recomendações mais orientadas da CITES sobre as conclusões de não prejudicialidade, o que ocorre devido ao mandato mais amplo da CDB.

Os propósitos e a escala de aplicação dos Princípios de Uso Sustentável da CDB são, de certa forma, diferentes da lista de verificação de resultados não prejudiciais da CITES, esta aparentemente dedicando menos atenção aos aspectos socioeconômicos do uso sustentável. Todavia, apesar da CITES ter sido redigida há mais de 40 anos, seu texto inclui algumas referências a fatores socioeconômicos: o preâmbulo da CITES refere-se a satisfazer as necessidades das gerações futuras, e a Resolução Conf. 8.3 reconhece o benefício do comércio. Mas em nível de tomada de decisão diária, os fatores socioeconômicos não

parecem ser uma preocupação principal. Na verdade, as questões complexas de repartição de benefícios e uso de incentivos para promover a conservação são deixadas para discussão nos fóruns da CDB pelas partes da CITES.

A execução da abordagem regulatória da CITES é, porém, custosa e está além da capacidade de muitos países ricos em biodiversidade. A CITES certamente tem potencial para maiores considerações sobre fatores socioeconômicos quando elabora os resultados de não prejudicialidade.

O Uso Sustentável é tema de grande relevância aos objetivos de ambas as convenções e há uma série de iniciativas nas quais as duas convenções podem desenvolver a cooperação. Entretanto, até o momento, as tentativas de cooperação não foram bem-sucedidas como deveriam, por uma série de razões. Portanto, além de se procurar as áreas de possível cooperação e sinergia, também será importante considerar os mecanismos realistas para assegurar a eficácia da sinergia.

A recente adoção dos Princípios de Uso Sustentável de Addis Ababa e a ênfase da CITES em desenvolver verificações não prejudiciais indicam um bom foco para as atividades de sinergia. Um trabalho colaborativo nesse sentido poderia englobar capacitação, desenvolvimento de melhores práticas, desenvolvimento de políticas de comércio de espécies selvagens, investigação de medidas de incentivo; e da mesma forma projetos focados na taxonomia que combinem gestão nacional e monitoramento com supervisão internacional do comércio.

### **2.1.3. Comparação entre as abordagens da CDB e da CITES quanto ao Uso Sustentável e Biodiversidade**

#### **2.1.3.1. Sinergia e complementariedade**

Apesar do recente aumento de áreas protegidas, a perda de *habitat* é ainda a maior preocupação quando o assunto é a proteção da biodiversidade<sup>97</sup>, pois as atuais taxas de

---

<sup>97</sup>ADAMS, W. M. *Against extinction: the story of conservation*. London: Earthscan Publications, 2004.

extinção são excessivamente altas<sup>98</sup>. Metade dos *habitats* naturais do planeta foram eliminados, e um terço do restante pode desaparecer durante a próxima geração.<sup>99</sup>

Desperta interesse a possível interação entre dois dos principais acordos multilaterais, a CDB e a CITES, com esse cenário. As abordagens da CDB e da CITES, apesar da sobreposição do objetivo de assegurar que o uso de certos recursos naturais seja sustentável, são distintas entre si. Assim, há em cada Convenção pontos fortes e pontos fracos, mas há igualmente um grande potencial para o trabalho conjunto de ambas as convenções, e conseqüentemente para o aumento da efetividade. Destaca-se, em especial, a definição e a aplicação do conceito de uso sustentável, bem como o direcionamento que cada convenção fornece às Partes para o atingimento de seus objetivos.

O uso sustentável é a pedra fundamental em ambas as convenções e um dos objetivos expressos da CDB. De acordo com a CDB, utilização sustentável significa “*a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.*”<sup>100</sup>. Cabe à cada Parte assegurar o cumprimento deste conceito, sendo que a CDB não prevê mecanismos para garantir o cumprimento.

A diversidade biológica é definida, na CDB, como “*a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.*”<sup>101</sup> Vê-se, portanto, que o alcance da CDB é extremamente amplo e abrangente.

Apesar do texto da CITES não mencionar o termo “*uso sustentável*”, o princípio está englobado pela Convenção, a qual preocupa-se não somente com a sobrevivência das espécies, mas também em mantê-las “*em nível consistente com seu papel nos ecossistemas onde se apresenta*”<sup>102</sup>. Entretanto, a CITES, em última análise, direciona a questão do uso

---

<sup>98</sup>INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE – IUCN. The IUCN Red List of Threatened Species. *Achatinella decora*. 2017. Disponível em: <<http://www.iucnredlist.org/details/179/0>>. Acesso em: 27 set. 2017.

<sup>99</sup>JENKINS, M., GREEN, R. E.; MADDEN, J. The challenge of measuring global change in wild nature: are things getting better or worse? *Conservation Biology*, v. 17, n. 1, p. 20-23, 2003.

<sup>100</sup>CDB, Artigo 2º.

<sup>101</sup>CDB, Artigo 2º.

<sup>102</sup>CITES, artigo IV(3).

sustentável e da conservação às Partes, sob a alegação de que “*os povos e os Estados são e deveriam ser os melhores protetores de sua fauna e flora selvagens.*”<sup>103</sup> GARRISON não considera a CITES um tratado para a conservação, por não englobar algumas importantes questões sobre a fauna e a flora, como por exemplo a perda de *habitats*, grande ameaça à sobrevivência das espécies, em conjunto com o consumo humano e o comércio.<sup>104</sup> Pela perspectiva da CITES, a utilização de determinada espécie somente é protegida pela Convenção caso alguma Parte a utilize em comércio internacional.

Na verdade, o enfoque da CITES é assegurar que as exportações não sejam prejudiciais, sem, contudo, deter-se no papel da conservação das espécies no ecossistema.

Pela incorporação da utilização sustentável, propagou-se a ideia de que o comércio pode ter efeitos danosos às espécies; contudo, é possível que seja benéfico se conduzido de forma sustentável e se os valores obtidos na comercialização sejam revertidos para a conservação, para a preservação e para as comunidades locais, atingindo-se, enfim, um equilíbrio entre o comércio e a preservação.

A COP11 da CITES, realizada no Quênia em 2000, aprovou um Plano Estratégico para as Partes, com o objetivo de assegurar que nenhuma espécie de fauna ou flora selvagem fique ou permaneça sujeita à exploração não sustentável em virtude do comércio internacional.<sup>105</sup>

### 2.1.3.2. Abordagens das Convenções

A CITES regulamenta o comércio internacional de espécies selvagens listadas nos seus Anexos. Entretanto, o comércio somente pode ser considerado sustentável se a utilização das espécies, a nível nacional, for igualmente sustentável, de modo que uma supervisão neste nível (nacional) e sua contribuição ao mercado internacional se faz

---

<sup>103</sup>CITES, Preâmbulo.

<sup>104</sup>GARRISON, John L. op. cit., p. 325.

<sup>105</sup>COP11, Strategic Plan for conservation: “Purpose: to ensure that no species of wild fauna or flora becomes or remains subject to unsustainable exploitation because of international trade.”, em CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Eleventh meeting of the Conference of the Parties Gigiri (Kenya), 10-20 April 2000. *Strategic and administrative matters. Evolution of the Convention.Strategic Plan for the Convention*. Disponível em: <[https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/doc/12\\_2.pdf](https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/doc/12_2.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

necessário<sup>106</sup>. No caso das espécies listadas no Anexo I, para as quais a comercialização somente pode ser autorizada em situações excepcionais, a CITES detém pouca força para alcançar a tomada de decisões a nível nacional, a menos que a comercialização internacional esteja envolvida.

Para as espécies listadas no Anexo II, a intervenção da CITES no gerenciamento interno dos países, na medida em que afeta o comércio internacional, pode ser mais expressiva. Para espécies comercializadas internacionalmente, a CITES adota uma abordagem de comando e controle para o atingimento de seus objetivos. Os Comitês Permanentes da CITES acompanham o processo de tomada de decisão em nível nacional quando o caso afeta a sustentabilidade do comércio das espécies listadas. Não obstante, as Partes podem eventualmente analisar o comércio de espécies não listadas, a fim de propor sua inclusão nos anexos (ex. tartarugas de água doce) ou verificar há mecanismos alternativos para cessar a super-exploração. Ao contrário da CDB, a CITES não possui mecanismos financeiros para auxiliar as Partes na implementação da Convenção.

A CDB, por outro lado, possui uma competência mais ampla do que a CITES, por abordar de três pilares: conservação, desenvolvimento sustentável e divisão equitativa dos benefícios oriundos do uso de recursos naturais. A CDB trata da biodiversidade como um todo, inclusive a biodiversidade da agricultura. Sendo uma convenção-quadro, a CDB demonstra às Partes como implementar a maioria de suas provisões, sem contudo detalhar obrigações precisas, que podem, entretanto, ser negociadas em outros protocolos. Todas as decisões são tomadas por consenso. A CDB possui um mecanismo de financiamento, o *Global Environmental Facility*, o qual, através de agências de implementação, auxilia os países em desenvolvimento, partes da convenção, a atingir os objetivos ali propostos.

As Partes da CDB adotaram a abordagem ecossistêmica como a principal diretriz da Convenção, a qual considera uma ação integrada no gerenciamento da terra, água e recursos vivos que venha a promover a conservação e o uso sustentável de forma equilibrada. A abordagem ecossistêmica pode integrar outras abordagens de gerenciamento e conservação, tais como a reserva da biosfera, as áreas protegidas e os programas de proteção a uma única espécie. Considerando o entendimento incompleto do funcionamento do ecossistema e a

---

<sup>106</sup>LEADER-WILLIAMS, N. When is international trade in wild animals detrimental to survival: principles, avoidances and monitoring. In: GUIDANCE for CITES Scientific Authorities: Checklist to Assist in Making Non-detriment Findings for Appendix II Exports. Cambridge, 2002.

imprevisibilidade de alguns desdobramentos, o gerenciamento de resultados é um fator chave nesta abordagem.

Entretanto, a abordagem ecossistêmica pode levar a conflito em potencial com o gerenciamento de espécies específicas, uma vez que os níveis de uso que sejam biologicamente sustentáveis de uma dada espécie podem não ser sustentáveis em termos de função do ecossistema, preocupação esta admitida pelos Estados-partes da CITES ao definir as listagens dos Anexos.

Após vários anos de trabalho e discussões, as Partes da CDB adotaram os Princípios de Uso Sustentável de Addis Ababa, os quais fornecem um direcionamento mais específicos para auxiliar as Partes a alcançar a sustentabilidade da biodiversidade, dentro do padrão da abordagem ecossistêmica (Decisão CDB VII-12)<sup>107</sup>. Os Princípios fornecem diretrizes para governantes, comunidades locais e indígenas, gerenciadores de recursos, setores privados e demais partes interessadas, assessorando-os em como assegurar que o uso de componentes da biodiversidade não resulte em declínio da diversidade biológica a longo prazo. Cada princípio é seguido por um arrazoamento (*rationale*), uma explicação completa do significado do princípio e de diretrizes operacionais que fornecem assessoria funcional à implementação do princípio. Os Princípios de Uso Sustentável são especialmente relevantes para as conclusões não prejudiciais da CITES e representam um bom exemplo de complementariedade das convenções.

A CITES, por outro lado, fornece relativamente pouca orientação para se auferir se um uso é ou não prejudicial. A Resolução Conf. 10.3<sup>108</sup>, por exemplo, que trata da função das Autoridades Científicas, recomenda certas diretrizes para se chegar à conclusões de não prejudicialidade, mas carece em fornecer explicações e discussões sobre as considerações reais que devem ser levadas em conta, variáveis de acordo com as espécies e habitats analisados.

Em que pese a CITES determinar que cada Parte designe uma Autoridade Científica, nem todas as Partes o fizeram. Mesmo quando há uma Autoridade Científica designada, ainda assim sua capacidade pode ser limitada, o que dificulta o cumprimento das funções a

---

<sup>107</sup>CDB, Decisão VII/12: “5. It is a fundamental assumption that the application of the practical principles and operational guidelines is set within the context of the ecosystem approach (decision v/6 of the Conference of the Parties)”, em CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. COP 7 Decision VII/12. *Sustainable Use* (Article 10). Disponível em: <<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7749>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

<sup>108</sup>Em CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Resolution Conf. 10.3. *Designation and role of the Scientific Authorities*, cit.

ela designadas. Para alcançar os objetivos, a Autoridade Científica deve receber informações que a permitam estimar os níveis nacionais totais das espécies listadas e exportadas pelo país, de modo que o impacto da exportação possa ser devidamente analisado em termos de sobrevivência da espécie selvagem. Entretanto, os recursos destinados aos trabalhos das autoridades científica e gerencial são escassos em países em desenvolvimento com rica biodiversidade. Em alguns países, o monitoramento é priorizado a algumas espécies mais vulneráveis ou economicamente mais importantes, ou então em uma espécie chave para a biodiversidade.

Para certos países que exportam um número significativo de espécies listadas na CITES, o fraco monitoramento de informações e a ausência de Autoridade Científica resulta em determinações não confiáveis. Por tal motivo, as Partes instituíram o processo do *Significant Trade Review* para tratar do assunto. Neste processo, os Comitês de Animais e Plantas reveem o comércio das espécies listadas no Anexo II e, se necessário, apresentam recomendações às Partes para a melhoria do gerenciamento em nível nacional.

Apesar da CITES disponibilizar suporte a alguns projetos da convenção, o financiamento e a vontade política para apoiar as mudanças no gerenciamento podem tornar-se um obstáculo. Em tais casos, é comum as partes adotarem voluntariamente uma moratória de exportação e, quando a parte importadora entende ser a comercialização insustentável, esta adota medidas domésticas mais rígidas para diminuir a importação.

Assim, enquanto que a CDB adota os conceitos de abordagem ecossistêmica em 12 princípios, uso sustentável em 14 princípios, e programas de trabalhos destinados ao atingimento dos objetivos, a CITES, por sua vez, estabelece o papel das Autoridades Científicas, os benefícios do comércio, e o relatório nacional de diretrizes para o alcance dos objetivos da convenção.

Na essência, a abordagem de uso sustentável da CDB é similar às conclusões de não prejudicialidade da CITES. Entretanto, o direcionamento dado às Partes pela CDB com relação ao uso sustentável é bem mais completo e mais complexo do que aquele fornecido pela CITES.

O objetivo e a escala de aplicação dos Princípios de Uso Sustentável são de certa forma diferentes das conclusões de não prejudicialidade da CITES, o que torna a comparação de ambos mais difícil. Interessante notar, porém, que a CITES dá menos atenção aos aspectos socioeconômicos da sustentabilidade. Contudo, apesar da CITES ter sido redigida há mais



de 40 anos, a convenção inclui algumas referências a fatores socioeconômicos: o preâmbulo menciona o atingimento de objetivos para as gerações futuras e a Resolução Conf. 8.3 reconhece o benefício do comércio. Para as decisões diárias, entretanto, os citados fatores socioeconômicos não são uma preocupação relevante. Na verdade, os assuntos de compartilhamento de benefícios e incentivos à promoção da conservação são temas que algumas Partes da CITES deixam para discutir nos fóruns da CDB.

O cumprimento da abordagem regulatória da CITES é custosa e está além das condições de muitos países com rica biodiversidade. Excepcionalmente a importância de incentivos à conservação é reconhecida em relação às espécies listadas no Anexo I, e regulamentações especiais permitem a transferência de espécies do Anexo I para o Anexo II para fins de criação, o que leva ao incentivo à conservação das espécies. Conclui-se, portanto, que a CITES guarda potencial para uma maior consideração quanto a aspectos socioeconômicos quando trata de conclusões de não prejudicialidade.

### **2.1.3.3. Áreas para o desenvolvimento de atividades conjuntas**

As áreas de mútuo interesse nas quais a CDB e a CITES podem desenvolver e/ou ampliar a sinergia podem ser divididas em atividades em nível nacional e em nível internacional, em especial quanto à taxonomia e às prioridades regionais.

Considerando primeiramente o nível internacional, o uso sustentável, como um dos três pilares da CDB, é o núcleo dos programas de trabalho temáticos (biodiversidade marítima e costeira, da agricultura, da floresta, etc.). Várias dessas atividades são compatíveis com o trabalho das Autoridades Científicas da CITES, bem como a compilação das melhores práticas da CDB é compatível com o programa de aprimoramento de capacitação do Secretariado da CITES.

Os Planos de Trabalho da CITES e da CDB englobam várias atividades que se complementam, relevantes tanto para os resultados não prejudiciais quanto para a promoção do uso sustentável<sup>109</sup>, incluindo o desenvolvimento de uma Estratégia de Conservação

---

<sup>109</sup>CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Conf.16.3 (Rev. CoP17). Resolution Conf. 16.3 (Rev. CoP17) – The Conference of the Parties to the Convention. *ADOPTS the CITES Strategic Vision: 2008-2020, annexed to this Resolution*. Disponível em: <[https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-03-R17\\_0.pdf](https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-03-R17_0.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2017.

Global de Plantas (*Global Plant Conservation Strategy*). Na mesma linha de cooperação, os Princípios de Uso Sustentável de Addis Ababa mencionam alguns estudos que serão pertinentes e aproveitam as experiências das Autoridades Científicas da CITES.

Já o Memorando de Cooperação (MoC), assinado entre as Partes das Convenções em Março de 1996 em Brisbane, definiu a cooperação na troca de informações, na coordenação de programas conjuntos, e em ações conjuntas de conservação, dentre as quais destacam-se (i) a efetiva conservação e promoção da sustentabilidade de qualquer utilização da vida selvagem como parte da diversidade biológica do planeta, e (ii) o desenvolvimento de relações de trabalho com organismos executivos de acordos internacionais multilaterais de comércio e de direitos da propriedade intelectual, com o objetivo de facilitar a integração com os planos de trabalho destes organismos, assegurando a sustentabilidade do uso da biodiversidade em geral e da vida selvagem em particular.<sup>110</sup>

Considerando o leque de orientações para ações já desenvolvidas pelas duas convenções, a área mais propícia a aprofundar a sinergia, a curto prazo, é a o aprimoramento da capacitação das Autoridades Científicas para trabalhar com as espécies listadas pela CITES e avaliar as espécies não listadas, bem como o desenvolvimento de *Case Studies* de uso sustentável conforme definido pelos Princípios de Addis Ababa.

Referente às prioridades regionais de taxonomia de ambas as Convenções, a CDB contém provisões de auxílio a países em desenvolvimento, enquanto que a CITES já identificou um grupo de países exportadores que poderiam ser beneficiados por tal auxílio.

Considerando ser o uso sustentável um princípio de extrema importância para a CDB e incorporado à CITES, conclui-se que há uma vasta gama de atividades passíveis de desenvolvimento conjunto entre as Convenções, havendo campo para o aumento da cooperação já existente.

---

<sup>110</sup>MoC, Art. 4(b), em CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. *Memorandum of Co-operation between The Secretariat of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Washington, D.C., 1973) and The Secretariat of the Convention on Biological Diversity (Nairobi, 1992)*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/agreements/agmt-cites-1996-03-23-moc-en.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

## 2.2. Temas exclusivos da CDB ou divergentes entre as Convenções

### 2.2.1. Recursos genéticos e distribuição de benefícios

#### 2.2.1.1. Introdução

Os recursos genéticos compõem a matéria prima essencial para o desenvolvimento da agricultura e da medicina. O rápido avanço da ciência e da biotecnologia contribuiu para o aumento da procura por tais recursos, elevando, assim, seu valor econômico e estimulando o uso comercial. Neste contexto, a biodiversidade apresenta uma oferta abundante e praticamente inexplorada de recursos genéticos, fornecendo recursos vitais à biotecnologia.<sup>111</sup>

Anteriormente ao advento da biotecnologia e da engenharia genética, não havia, aparentemente, necessidade de proteção das informações genéticas contra apropriações ilegais. Na época da independência das colônias, discutia-se a soberania permanente dos novos estados independentes quanto aos recursos naturais, porém nada se debateu sobre os recursos genéticos. Dentre os temas importantes estavam a mineração, a pesca e a exploração de riquezas, com ênfase na nacionalização e expropriação de propriedades estrangeiras. O conhecimento tradicional ficou legado ao domínio público.

A prática de se desenvolver produtos úteis a partir de compostos químicos encontrados em plantas, animais, fungos e microrganismos começou na pré-história, e até hoje muitas das atuais drogas são originalmente encontradas na natureza, ou são derivadas de recursos químicos encontrados na natureza. Considerando que, no passado próximo, os recursos genéticos eram considerados patrimônio comum da humanidade e portanto livremente explorados, as indústrias que os utilizam como matéria prima desenvolveram-se e enriqueceram de forma bastante acentuada, enquanto deixavam de pagar qualquer compensação aos fornecedores da matéria prima e do conhecimento tradicional, o que desestimulava a conservação dos recursos.

---

<sup>111</sup>JEFFREY, Michael I. Bioprospecting: access to genetic resources and benefit-sharing under the Convention 7 on Biodiversity and the Bonn Guidelines. *Singapore Journal of International & Comparative Law*, v. 6, p. 748, 2002.

À medida que o desenvolvimento de drogas e sementes levou à produção comercial em larga escala, as empresas do ramo auferiram lucros consideráveis, efetuando pouco ou nenhum pagamento pelo acesso e uso dos recursos genéticos e pelo conhecimento tradicional. Como resultado da ausência de benefícios, os fornecedores de matérias primas não sentiam-se influenciados a proceder à conservação. Além do mais, o desenvolvimento dos direitos de propriedade intelectual expôs a fragilidade dos fazendeiros tradicionais e indígenas com relação a seus conhecimentos, para os quais não havia proteção.

A segunda metade da década de 90 registrou um aumento considerável no número de países que legislaram ou discutiram opções ao acesso a recursos genéticos, indubitavelmente por força da Convenção da Diversidade Biológica de 1992, a qual buscou a integração e o entendimento entre os provedores e os exploradores de recursos genéticos, baseado no conceito de acordo bilateral. Após longas discussões embasadas por diferenças profundamente arraigadas entre os países do Norte e os países do Sul, as Partes da Convenção decidiram por facilitar o acesso a recursos genéticos em troca de uma distribuição justa e equitativa dos benefícios daí resultantes.

A CDB apresenta uma estrutura geral para as relações entre os países provedores e os países exploradores dos recursos genéticos, porém a efetividade de suas provisões depende de sua implementação em nível nacional, através de regulamentação interna.

A CDB define recursos genéticos como “*material genético de valor real ou potencial,*” e material genético, como “*material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade.*”<sup>112</sup> GLOWKA explica que as unidades funcionais de hereditariedade incluem todos os elementos genéticos que contêm DNA (ácido desoxirribonucleico) e, em alguns casos, RNA (ácido ribonucleico) e portanto, de acordo com a Convenção, o termo “*material genético*” inclui, por exemplo, a semente, o sêmen ou um organismo individual, porque todos contêm unidades funcionais de hereditariedade; da mesma forma, estão incluídos no termo o DNA extraído de uma planta, de um animal ou de um micróbio, presente em um cromossomo, um gene, um plasmídeo ou qualquer parte que o contenha.<sup>113</sup> O termo “*ou outra (origem)*” que compõe a definição de material genético da CDB, apesar de não expressamente definido, pode ser interpretado

---

<sup>112</sup>CDB, Art. 2º.

<sup>113</sup>GLOWKA, Lyle. *A guide to designing legal frameworks to determine access to genetic resources*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK in collaboration with IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany, 1998. p. 3-4. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-034.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

como abrangendo amostras ambientais como o solo, sedimentos ou líquidos que incluem (i) plantas, animais ou materiais microbianos que contenham unidades funcionais de hereditariedade, ou (ii) a própria unidade funcional de hereditariedade dissociada de plantas, animais ou materiais microbianos.<sup>114</sup> Já HENDRICKX *et al.* entendem que as definições de “*recursos genéticos*” e “*material genético*” constantes do Artigo 2º da Convenção não excluem materiais modificados pela engenharia genética e, por conseguinte, ditos materiais estão igualmente abrangidos pela CDB.<sup>115</sup>

### 2.2.1.2. Recursos genéticos na CDB

A CDB determina que os Estados-partes assumam um conjunto de ações objetivando a conservação da biodiversidade, dentre as quais destaca-se a preservação dos recursos genéticos, assegurando que seu uso seja sempre sustentável.

Os recursos genéticos são encontrados *in situ*, ou seja, dentro de seus ecossistemas e *habitats* naturais ou, em caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características. Alternativamente, os recursos serão igualmente encontrados *ex situ*, i.e., fora de seus *habitats* naturais.<sup>116</sup>

Tradicionalmente, os recursos genéticos eram considerados patrimônio comum da humanidade<sup>117</sup> e, como tal, podiam ser livremente explorados. Consequentemente, não havia previsão de repartição de lucros com os países provedores, necessidade de consentimento prévio, ou medidas de conservação e preservação.

A riqueza da biodiversidade é essencialmente encontrada nos países em desenvolvimento do Sul, enquanto que a capacidade e a biotecnologia para explorá-lo concentram-se nos países desenvolvidos do Norte. Amparados pelos direitos de propriedade intelectual, os países do Norte estabeleceram um monopólio de forma a remunerar os investimentos de suas empresas em pesquisas, desenvolvimento de novos produtos e inovação; desta forma, os benefícios do uso de recursos genéticos concentraram-se somente nos países desenvolvidos.

---

<sup>114</sup>GLOWKA, Lyle. *op. cit.*, p. 4.

<sup>115</sup>HENDRICKX, Frederic; KOESTER, Veit; PRIP, Christian. *Convention on Biological Diversity – access to genetic resources: a legal analysis. Environmental Policy and Law*, v. 23, n. 6, p. 250, 1993.

<sup>116</sup>CDB, Art. 2º.

<sup>117</sup>FAO, Resolução 6/83 (reafirmada pela Resolução 4/89), art. 2:

A propriedade e o controle dos recursos genéticos tornaram-se o tema central de intenso debate nas negociações da CDB. Os países em desenvolvimento perceberam a grande desigualdade na acumulação de riquezas pelas empresas do Norte, resultante da exploração dos recursos obtidos livremente em seus territórios, enquanto que o benefício auferido pelos detentores dos recursos resumia-se à agricultura e promoção de turismo, benefício este reduzido, quando o caso, pelo custo de conservação da biodiversidade – e por conseguinte dos recursos genéticos – integralmente suportado por estes. Ao mesmo tempo e em direção contrária, os países do Norte expressavam sua crescente preocupação com o aumento da exploração pelos países do Sul, a quem atribuíam a responsabilidade pela conservação e uso sustentável de seus recursos biológicos, para o benefício de toda a humanidade.

Na ocasião, os países em desenvolvimento rejeitaram a teoria do patrimônio comum da humanidade e insistiram em manter o controle sobre e o direito de beneficiar-se de seus próprios recursos biológicos, sob o manto de soberania sobre os recursos existentes em seus territórios; em contrapartida à permissão aos países do Norte para explorar os recursos genéticos, os países do Sul exigiram tanto a repartição dos benefícios advindos dos produtos daí desenvolvidos como também o acesso à tecnologia, incluindo a biotecnologia.

A CDB inaugurou uma nova abordagem aos recursos genéticos, abandonando a concepção até então vigente de livre acesso aos recursos biológicos comuns e codificando o equilíbrio entre os interesses divergentes dos países do Norte e do Sul. O objetivo proposto com as novas provisões era de assegurar que os países do Sul gozassem de benefícios – inclusive econômicos – pela utilização de seus recursos genéticos, o que os encorajaria a incrementar as medidas de conservação.

Uma importante questão para a implementação dos termos da CDB em nível doméstico é a busca de equilíbrio entre o controle e a facilitação do acesso aos recursos genéticos. Devido ao constante fracasso em obter a repartição de benefícios em consequência do uso não autorizado de recursos obtidos em seus territórios, os países provedores tendem a legislar domesticamente de forma restritiva. Por outro lado, uma legislação interna excessivamente restritiva resulta em perda de interesse por parte dos países usuários dos recursos genéticos e conseqüentemente perda de acesso aos benefícios por parte do país legislador. Considerando-se, ainda, que a maior parte da biodiversidade está localizada em países menos desenvolvidos do Sul, as questões como a capacidade de legislar e monitorar o cumprimento da legislação regulatória são, de certa forma, relevantes e merecem atenção.

Para a efetiva implementação dos termos da CDB quanto ao acesso a recursos genéticos, necessário que os Estados Parte editem ou adaptem as leis internas no mesmo sentido, em respeito à soberania dos Estados sobre seus recursos, igualmente prevista na Convenção.

A soberania dos Estados sobre seus recursos naturais está prevista nos artigos 3º e 15º da CDB, este expressamente reconhecendo a autoridade de cada Estado em controlar o acesso a seus respectivos recursos genéticos, através da legislação nacional.<sup>118</sup> O acesso aos recursos depende de prévio consentimento do país provedor e, uma vez concedido, será feito sob condições mutuamente acordadas com o Estado explorador<sup>119</sup>.

A Convenção não trata os recursos genéticos como um tipo de propriedade, como o faz com outros recursos naturais. O controle de um país sobre os recursos encontrados dentro de sua jurisdição está limitado à obrigação descrita no Artigo 15 (2): facilitar o acesso de outros países aos seus recursos genéticos.<sup>120</sup> A este respeito, prevaleceu a tese defendida pelos países desenvolvidos contrários ao desejo dos países em desenvolvimento de manter controle completo sobre seus recursos genéticos.

Os países do Norte alcançaram outra importante vitória quanto ao tratamento dado às amostras de sementes já coletadas e armazenadas nos bancos de sementes ou bancos de genes, muitos dos quais situados naqueles países. As sementes nestas condições não estariam abrangidas pela CDB, a qual dispõe que os recursos genéticos “*são apenas aqueles providos por Partes Contratantes que sejam países de origem desses recursos ou por Partes que os tenham adquirido em conformidade com esta Convenção.*”<sup>121</sup>

A repartição de benefícios está primeiramente mencionada no Preâmbulo da CDB<sup>122</sup>. De acordo com o Preâmbulo, as Partes reconhecem a estreita e tradicional dependência das comunidades locais e populações indígenas dos recursos biológicos e a importância do

---

<sup>118</sup>CDB, art. 15(1): Em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional.

<sup>119</sup>CDB, art. 15(4): O acesso, quando concedido, deverá sê-lo de comum acordo e sujeito ao disposto no presente artigo; Art. 15(5): O acesso aos recursos genéticos deve estar sujeito ao consentimento prévio fundamentado da parte Contratante provedora do recurso (...).

<sup>120</sup>CDB, Art. 15(2): Cada Parte Contratante deve procurar criar condições para permitir o acesso a recursos genéticos para utilização ambientalmente saudável por outras Partes Contratantes e não impor restrições contrárias aos objetivos desta Convenção.

<sup>121</sup>CDB, Art. 15(3).

<sup>122</sup>CDB, Preâmbulo: Reconhecendo a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, e que é desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes.

conhecimento tradicional desenvolvidos por tais comunidades, as quais geralmente desenvolvem e conservam os recursos genéticos. Partindo-se do pressuposto de que a sociedade continuará a beneficiar-se da preservação e da aplicação do conhecimento e prática tradicionais, conclui-se ser equitativo e em conformidade com os objetivos da CDB que as comunidades tradicionais beneficiem-se adequadamente.

DOWNES ressalta que a simples menção de que os benefícios devam retornar aos países provedores não é suficiente. A compensação pelo uso da biodiversidade deve ser direcionada às pessoas as quais podem e irão conservar a biodiversidade caso tenham a chance e o incentivo.<sup>123</sup> Isso significa que a repartição de benefícios deve beneficiar as comunidades locais, as organizações de conservação e os setores do governo envolvidos na conservação. O valor de recursos genéticos e biológicos utilizados em larga escala subestima a importância desses ativos em produções tradicionais, voltadas basicamente para a subsistência e para economias locais de pequenos mercados.

O conhecimento tradicional não é uma forma legalmente reconhecida de propriedade intelectual. Não obstante, o artigo 8(j) da CDB trata do tema, estabelecendo que as partes devem, sempre que possível e apropriado e “*em conformidade com a legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas, com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (...) e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos desse conhecimento, inovações e práticas.*”<sup>124</sup> O artigo 10(c) complementa a disposição ao determinar que as partes devem “*proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação e uso sustentável.*”<sup>125</sup>

COTTIER cita o exemplo do conhecimento tradicional envolvendo as plantas: quando as pesquisas de utilização das plantas e sementes eram predominantemente públicas, não havia necessidade de proteção da propriedade intelectual, ocasião em que verificou-se o desenvolvimento de cultivos de alto rendimento; com o direcionamento das pesquisas para as instituições privadas, o que aconteceu mais recentemente, na era da biotecnologia, o rápido desenvolvimento industrial foi acompanhado por regras mais específicas protetivas

---

<sup>123</sup>DOWNES, David R. New diplomacy for the biodiversity trade: biodiversity, biotechnology, and intellectual property in the Convention on Biological Diversity. *Touro Journal of Transnational Law*, v. 4, n. 1, p. 19, 1993.

<sup>124</sup>CDB, Artigo 8(j).

<sup>125</sup>CDB, Artigo 10(c).



da propriedade intelectual. Entretanto, o citado desenvolvimento teve como ponto de partida o conhecimento tradicional, este até então pertencente ao domínio público. Paralelo à perda do conhecimento tradicional está a extinção em massa dos recursos genéticos, sem proteção legal, o que contribuiu para o desenvolvimento insustentável<sup>126</sup>.

COTTIER estabelece ainda a distinção entre recursos genéticos, ainda intocáveis pelo homem, e recursos naturais, estes tradicionalmente utilizados pelas comunidades ou indústrias, que sofreram a ação ou intervenção do conhecimento humano.<sup>127</sup> Ambos os recursos estão sujeitos à soberania permanente, porém somente o conhecimento associado ao segundo é passível de apropriação, de acordo com as leis, por comunidades ou por indivíduos. O autor sugere que o primeiro permaneça sob o domínio da soberania, portanto sob controle do interesse público pelo Estado; por outro lado, o conhecimento tradicional deveria ser assunto exclusivamente dos direitos da propriedade intelectual, e conseqüentemente os direitos soberanos do Estado seriam limitados a controlá-los. Neste caso, o autor concluiu que o uso e a conservação de recursos intactos e potenciais permaneceriam ao Estado, porém o uso de conhecimentos existentes caberia ao respectivo proprietário, seja ele individual, empresa ou comunidade. A situação não diferiria das leis internas de propriedade intelectual: enquanto que os Estados gozam de soberania sobre cada recurso em sua jurisdição, o direito efetivo de utilização e disposição é reconhecido aos detentores do conhecimento de utilização.

O artigo 15 da CDB trata especificamente do acesso aos recursos genéticos e reflete algumas questões sensíveis levantadas nas discussões prévias à Convenção. Primeiramente, o artigo reitera o princípio fundamental do direito internacional ao referir-se à soberania dos Estados sobre seus recursos naturais; na sequência, o artigo 15(2) complementa que, apesar da soberania, os Estados devem facilitar o acesso e abster-se de impor restrições contrárias aos objetivos da Convenção, direcionando as partes para o acesso de forma assertiva e não arbitrária. A previsão é enfatizada no artigo 15(4), de acordo com o qual o acesso deve ser de comum acordo entre as partes contratantes, o que significa que o país explorador deverá concordar com as condições nas quais o acesso será permitido. Os artigos 15(4) e 15(5) determinam a maneira pela qual o acesso será formalmente concedido: de comum acordo e sujeito ao consentimento prévio do país provedor, a menos que de outra forma estipulado.

---

<sup>126</sup>COTTIER, Thomas. The protection of genetic resources and traditional knowledge: towards more specific rights and obligations in world trade law. *Journal of International Economic Law*, v. 1, n. 4, p. 562, 1998.

<sup>127</sup>Id. Ibid., p. 574.

A necessidade de consentimento prévio emitido pelo país provedor dos recursos genéticos é outra questão importante prevista na CDB. Apesar de não ser expressamente definido no artigo 2º da Convenção, o consentimento prévio permite à parte provedora do recurso genético requerer que o país usuário do recurso obtenha uma autorização ou consentimento prévio e forneça informações acerca de como e por quem o recurso genético será utilizado, o que permitirá ao país provedor analisar a hipótese de haver algum dano relevante à biodiversidade.<sup>128</sup> Apesar da CDB prever que o consentimento prévio deva ser dado somente pelo Estado provedor dos recursos genéticos, a Convenção não proíbe que uma lei nacional aplique o conceito a todos os indivíduos e/ou comunidades a quem o consentimento pode ser requerido, incluindo-se, neste caso, as comunidades indígenas.

O consentimento prévio previsto no citado artigo 15(5) foi previsto anteriormente na Convenção de Basileia de 1989<sup>129</sup>, consiste em uma autorização emitida pelo país provedor, em consonância com o princípio da soberania. Na CDB, nos termos do citado artigo, o país explorador deverá obter o prévio consentimento do país provedor autorizando-o a explorar determinado material genético; em contrapartida ao consentimento, o país provedor poderá definir compensações ao importador as quais podem englobar, além de contrapartidas financeiras, a transferência de tecnologias, a participação em pesquisas e a distribuição de benefícios.<sup>130</sup> O consentimento do país provedor formaliza-se em uma decisão unilateral indicando as condições que deverão ser observadas na colheita do material biológico e precede as negociações necessárias para o acordo entre as partes, previsto no Artigo 15(4).

A obrigação basilar dos países ricos em biodiversidade é prover o acesso aos recursos genéticos, conforme especificado no artigo 15 da CDB, acima mencionado. Para os países que obtenham o acesso, o artigo 16 identifica as providências necessárias para regulamentar a transferência de inovações tecnológicas aos países dos quais os recursos foram obtidos. Pertinente notar que a ênfase da Convenção está na biotecnologia de derivados de recursos genéticos, pois na visão dos países em desenvolvimento, a transferência de tal tecnologia é o principal benefício oriundo dos recursos genéticos.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup>JEFFREY, Michael I. op. cit., p. 785.

<sup>129</sup>UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME - UNEP. *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*. Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. Texts and Annexes. Disponível em: <<http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

<sup>130</sup>HENDRICKX, Frederic; KOESTER, Veit; PRIP, Christian. op. cit., p. 252.

<sup>131</sup>DOWNES, David R. New diplomacy for the biodiversity trade: biodiversity, biotechnology, and intellectual property in the Convention on Biological Diversity, cit., p. 12.

Alguns acordos internacionais anteriores à CDB que tratam de comércio criaram exceções ambientais para estreitar o espectro do comércio internacional. Por exemplo, a Convenção Internacional para a Preservação de Espécies da Fauna e da Flora Ameaçados de Extinção proíbe o comércio de espécies listadas em seu anexo I; o Protocolo de Montreal impõe sanções contra Estados Parte que não controlam a produtividade de seus produtos e que degradam o meio ambiente. Já a Convenção da Basiléia limita o comércio de substância conhecida como prejudicial ao meio ambiente. A CDB, por outro lado, reestrutura os recursos da biodiversidade para o comércio, regulamentando o processo econômico de acordo com os princípios ecológicos defendidos.

É de se destacar a abordagem e o controle do impacto comercial sobre a biodiversidade em todo o procedimento envolvendo os recursos genéticos. De acordo com a CDB, inicialmente, em caso de permissão de coleta de recursos genéticos, os estados deverão, “*na medida do possível e conforme o caso*”<sup>132</sup>, tomar providências para “*evitar ou minimizar impactos negativos na diversidade biológica*”<sup>133</sup>; uma vez concedido o acesso, a utilização deve ser “*ambientalmente saudável*”<sup>134</sup>. Por fim, a Convenção determina que a transferência de tecnologia observe o requisito de “*não causar danos sensíveis ao meio ambiente.*”<sup>135</sup>

Outros acordos internacionais, como o GATT e o NAFTA, são considerados instrumentos legais voltados para a manutenção e a expansão das operações de comércio, objetivando o crescimento da economia global sem, contudo, pesar o impacto das ações ao meio ambiente e às comunidades locais. DOWNES entende que, seguindo os citados acordos, o comércio torna-se insustentável, já que depende de constante expansão na extração de recursos e no consumo e produção de bens, ignorando as restrições ecológicas. Este fato, na opinião do autor, contrapõe-se com os produtores de bens oriundos de materiais genéticos que atuam em economias locais e acostumaram-se a trabalhar com as restrições do ecossistema local. Ainda que tais produtores empenham-se em participar do comércio – e o fazem há anos – eles também desenvolvem tradições que buscam minimizar os impactos no meio ambiente.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup>CDB, Art. 10.

<sup>133</sup>CDB, Art. 10(b).

<sup>134</sup>CDB, Art. 15 (2).

<sup>135</sup>CDB, Art. 16 (1).

<sup>136</sup>DOWNES, David R. Biodiversity Symposium: the Convention on Biological Diversity: seeds of green trade? *Tulane Environmental Law Journal*, v. 8, n. 1, p. 177, 1994.

DOWNES complementa que a regulamentação do comércio de recursos da biodiversidade, por si só, não remediará a perda da biodiversidade; o comércio da biodiversidade deve ser acompanhado por outras medidas extrativas, isto é, a exploração de recursos sem destruir o ecossistema; necessário, também, reformar os sistemas econômicos nacional e internacional para incorporar valores ecológicos dos *habitats* naturais, como a regulamentação de bacias hidrográficas ou a estabilização do solo, e conclui afirmando que mesmo na hipótese de implementação de tais mudanças, a compensação pelo uso dos recursos genéticos será provavelmente somente parte de uma série de abordagens para a proteção da biodiversidade; portanto, as futuras discussões no âmbito da Convenção devem equilibrar fatores econômicos com outras facetas igualmente importantes da proteção da biodiversidade.<sup>137</sup>

As provisões da CDB estabelecem o padrão mínimo de proteção e foram redigidas de forma a servirem de base em pelo menos três situações: (i) para a implementação de seu conteúdo pelas leis nacionais; (ii) para direcionar futuros acordos entre as partes da Convenção, seja por aditivos, protocolos ou resoluções das COPs; e (iii) para indicar precedentes em outros futuros acordos de comércio.

### **2.2.1.3. As Diretrizes de Bonn**

As Diretrizes de Bonn foram elaboradas por ocasião da 4ª Conferência das Partes da CDB, ocorrida em Bonn, Alemanha, em 2001, e adotadas por ocasião da 6ª Conferência das Partes de Haia. As Diretrizes são apenas informativas e portanto não vinculantes e têm por objetivo auxiliar tanto os países provedores quanto os países exploradores a implementar a legislação de gestão de acesso e repartição de benefícios, sem alterar os direitos e obrigações das Partes previstos na CDB.

Reportando-se ao Artigo 15(5) da CDB, as Diretrizes de Bonn definem os princípios básicos que devem ser levados em conta por ocasião do consentimento prévio fundamentado, dentre os quais cabe mencionar a clareza e a segurança jurídica, a facilitação aos recursos genéticos a um custo mínimo, a transparência quanto às restrições ao acesso a tais recursos, e o consentimento de partes interessadas, como as comunidades locais e indígenas, de acordo

---

<sup>137</sup>DOWNES, David R. New diplomacy for the biodiversity trade: biodiversity, biotechnology, and intellectual property in the Convention on Biological Diversity, cit., p. 20.

com a legislação nacional. Neste aspecto, quanto à necessidade de consentimento de várias partes interessadas, cada qual com interesses diversos, as Diretrizes asseguram que devem ser feitos acordos consultivos apropriados com todos os interessados relevantes.<sup>138</sup> Previamente, e objetivando o envolvimento de todos, inclusive as comunidades indígenas, aos interessados deverão ser disponibilizadas informações completas para o envolvimento integral nas discussões, particularmente em relação à natureza legal e científica, apoio financeiro, capacidade institucional e treinamento, dentre outras.<sup>139</sup>

De relevante importância para a efetivação do consentimento prévio fundamentado está a criação de autoridades nacionais competentes para coordenar e ter legitimidade para conceder o consentimento, ou indicar claramente a autoridade legítima para o fazer. Contudo, em certos países a designação de tais autoridades nacionais pode ser tarefa complexa, devido a fatores como as esferas sobrepostas de jurisdição e a relação com direitos já estabelecidos das comunidades locais e indígenas com relação aos recursos genéticos que serão acessados. Apesar das dificuldades, a definição das autoridades nacionais é fator chave para a redução de custos e para assegurar que o consentimento prévio fundamentado seja de fato obtido dos agentes corretos.<sup>140</sup>

Quanto ao termo mutuamente acordado, previsto no artigo 15(7) da CDB, as Diretrizes recomendam algumas indicações básicas, tais como a facilitação da transação por meio de informações e procedimentos claros, a minimização de custos e de qualquer tipo de limitação sobre a utilização dos recursos.<sup>141</sup>

ASEBEY *et al.* opina que o consentimento prévio exigido pela CDB beneficia os interesses dos países em desenvolvimento, porém o termo mutuamente acordado é inconsistente e sujeito a várias interpretações; já a repartição de benefícios, na opinião dos autores, apesar de assegurar aos países em desenvolvimento uma compensação, não fornece qualquer critério para a equidade da distribuição.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup>Diretrizes de Bonn, Art. 19.

<sup>139</sup>JEFFREY, Michael I. op. cit., p. 796.

<sup>140</sup>Id. Ibid., p. 798.

<sup>141</sup>Em CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2002. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-bonn-gdls-en.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

<sup>142</sup>ASEBEY, E. J.; KEMPENAAR, J. D. The intellectual property perspective on biodiversity: biodiversity prospecting; fulfilling the mandate of the Biodiversity Convention. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 28, p. 703, 1995.

As Diretrizes de Bonn são bastante úteis no auxílio aos bioprospectores, em especial do setor privado, ao negociar acordos para o acesso e a repartição de benefícios em casos específicos. Além do detalhamento dos princípios a serem considerados, as Diretrizes especificam a metodologia que deve ser aplicada nos acordos de acesso e repartição de benefícios, em conformidade com os objetivos da CDB.

#### **2.2.1.4. Recursos genéticos na CITES: o caso brasileiro**

A conservação de recursos genéticos por meio de tratados internacionais não está limitada às diretrizes da CDB. Um crescente número de acordos multilaterais relativos à conservação de espécies específicas foi assinado e vem contribuindo para o objetivo de preservação da biodiversidade. A CITES, convenção que abrange a todas as espécies em risco de extinção, busca a conservação pela restrição às importações e exportações, porém sem referir-se especificamente à questões de propriedade intelectual.

O comércio de recursos genéticos é diverso do comércio de seres vivos, estes regulados pela CITES quando em risco de extinção. No caso de comércio de recursos genéticos, os espécimes de espécies e as variedades de espécies são comercializadas internacionalmente para a utilização das informações genéticas e químicas neles contidos, ao contrário do comércio de seres vivos, para os quais destinações diversas são dadas. A importância da exploração de recursos genéticos repousa no fato de que tais recursos servem como matéria prima para produtos biotecnológicos de grande valia e impulsionam o desenvolvimento tecnológico.<sup>143</sup>

Muito do debate internacional sobre o uso de recursos genéticos e repartição de benefícios envolve o uso de recursos genéticos de plantas. Este é um assunto de grande discussão na CDB, porém com pouco reflexo na CITES. As discussões do tema quanto ao uso de recursos genéticos de animais têm sido relativamente limitadas na CDB, enquanto que o controle da movimentação de recursos genéticos de animais é assunto de crescente interesse no âmbito da CITES.

---

<sup>143</sup>DOWNES, David R. Biodiversity Symposium: the Convention on Biological Diversity: seeds of green trade?, cit., p. 164.

BLOCH<sup>144</sup> comenta que em 2000 o Brasil tentou integrar as regras de acesso a recursos genéticos contidas na CDB com o sistema de permissões e certificados criados pela CITES. Em uma permissão de exportação referente à exportação de orquídeas para a Alemanha, emitida de acordo com as diretrizes da CITES, a autoridade competente brasileira fez inserir uma cláusula segundo a qual a permissão não abrangia o uso de material biológico para o acesso à informações genéticas contidas nas plantas ou em parte delas ou em extratos obtidos a partir de espécimes vivos ou mortos, tanto no caso de plantas extraídas em condições *in situ* como no caso de coleções *ex situ*, se anteriormente originadas em colheita *in situ* dentro do território brasileiro, da plataforma continental ou da zona econômica exclusiva.

O autor pondera que, em termos legais, a cláusula pode ser descrita como uma reivindicação de jurisdição e, para se concluir pela validade da cláusula, deve-se primeiramente analisar se a cláusula deve ser interpretada como puramente declaratória, ou seja, uma simples reafirmação das leis internacionais existentes, ou uma tentativa de se criar uma nova obrigação legal para o Estado importador. A primeira questão a ser enfrentada é determinar quem goza de competência regulatória para decidir sobre o acesso a recursos genéticos da planta, já que esta deixou o território de origem do país exportador adentrou o território do país importador. Caso se reconheça ser o país de origem, então a cláusula brasileira seria tida como puramente declaratória.

A aplicação do princípio do direito internacional relativo à soberania dos Estados mostra que os Estados gozam de competência regulamentar exclusiva para todos os assuntos dentro de seu território. Na aplicação desta diretriz ao acesso a recursos genéticos, a conclusão do autor aponta que caberia ao Estado importador determinar as condições de acesso ao recurso, uma vez que os espécimes em questão já teriam entrado em seu território; entretanto, oportuno ainda verificar a aplicabilidade de outros tratados internacionais mais específicos, uma vez que o princípio da territorialidade vem sofrendo abrandamentos em virtude da crescente interdependência entre os países.

O artigo 15(1) da CDB reconhece os direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos genéticos. O ponto de partida na interpretação da citada cláusula pode ser tanto a localização (território) como a origem dos recursos genéticos. Contudo, a interpretação de que a origem dos recursos prevaleceria sobre a localização física do território não encontra

---

<sup>144</sup>BLOCH, Felix. The brazilian clause: a recent attempt to create linkages between the CDB and CITES. *RECIEL*, v. 10, n. 3, p. 269, 2001.

suporte no texto da Convenção, o qual, caso essa fosse a intenção, assim o teria mencionado expressamente, por afastar-se das leis gerais internacionais. Nesse sentido, o autor considera que a cláusula brasileira que ultrapassa o limite de jurisdição daquele país não encontra suporte na CDB ou em outros tratados internacionais.

Diferentemente da CDB, a CITES não aborda o tema de acesso a recursos genéticos. Porém, a possibilidade de integração da CITES com as diretrizes da CDB sobre o assunto deve ser melhor analisada.

A relação da CITES com outros tratados internacionais é regulamentada pelo seu Artigo XIV (2), segundo o qual as provisões ali contidas não afetarão qualquer outra determinação de outros instrumentos. Portanto, a CITES não será invocada para justificar eventual não cumprimento da CDB. Por outro lado, em nenhum momento o artigo XIV da CITES determina ser obrigação das partes o cumprimento de outros tratados internacionais. Consequentemente, a menos que as partes tenham decidido de forma diversa, somente as questões englobadas pela CITES estão sujeitas às determinações ali estipuladas, inclusive a emissão de permissões de exportação. Sendo assim, BLOCH conclui que a cláusula brasileira não pode ser vista como uma condição precedente para uma permissão e exportação, uma vez que a CITES não permite a emissão de permissões de exportação sob condições, por tratar-se de escopo fora de seu alcance.

Assim, um país exportador não poderá efetivar uma mudança de jurisdição que atinja o território de outro Estado quanto ao acesso a recursos genéticos, com a simples inserção de cláusula como a citada cláusula brasileira.

Até o momento, somente um número limitado de espécies está listado pela CITES; entretanto, considerando o número de espécies que despertam interesse potencial nos bioprospectores e ainda são desconhecidas pelo homem, seria praticamente inviável lista-las nos anexos da CITES, o que dificulta a viabilidade da integração de ambas as Convenções no tocante à situação apresentada.



## 2.2.2. Propriedade intelectual

### 2.2.2.1. Introdução

Nas últimas décadas os tratados internacionais relevantes tanto à biodiversidade quanto à propriedade intelectual proliferaram, desde a Convenção Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas, de 1961 e posteriores alterações em 1978 e 1991, cujas atas tem como objetivo a proteção de novas variedades de plantas por meio de direitos da propriedade industrial, até o Acordo sobre Aspectos dos Direitos da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Acordo TRIPS), consolidado no âmbito da Organização Mundial do Comércio, o qual estipula uma proteção básica da propriedade intelectual em nível mundial.

A regulamentação dos direitos da propriedade intelectual associados à biodiversidade é uma questão importante de interesse global. A CDB, cujo foco é a proteção da biodiversidade, não tem por objetivo definir os direitos da propriedade intelectual, mas aborda o assunto como forma de acomodar as posições divergentes dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, os direitos da propriedade intelectual relacionam-se diretamente com o terceiro objetivo da CDB, qual seja, a distribuição justa e equitativa dos benefícios decorrentes do uso de recursos genéticos.

A CDB trata explicitamente dos direitos da propriedade intelectual em três provisões, as quais, no entender de LINARELLI, são potencialmente conflitantes: *(i)* o artigo 16(5) estabelece que as partes devem cooperar, de acordo com a legislação nacional e o direito internacional, para garantir que os direitos da propriedade intelectual não se oponham aos objetivos da Convenção; *(ii)* o artigo 16(2) determina que o acesso a tecnologia e sua transferência deve ser feito de forma que reconheçam e sejam compatíveis com a adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual; *(iii)* o artigo 16(3) requer que as partes contratantes adotem medidas legislativas, administrativas ou políticas para que as partes contratantes fornecedoras de recursos genéticos tenham garantido acesso à tecnologia protegida por patentes e outros direitos da propriedade intelectual. De acordo com o autor, as citadas provisões são ambíguas no que tange à necessidade de se alterar os direitos da

propriedade intelectual para acomodar a transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento.<sup>145</sup>

### 2.2.2.2. Propriedade intelectual na CDB

A CDB aborda a conservação do meio ambiente baseada na teoria segundo a qual aquilo que é percebido como tendo um valor econômico tende a ser utilizado de maneira mais eficiente, o que promove o uso sustentável de recursos esgotáveis<sup>146</sup>.

Nesse sentido, a CDB busca a preservação dos recursos naturais através de incentivos econômicos e outros mecanismos comerciais. De acordo com o Artigo 1º da Convenção, a repartição de benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos é um dos objetivos centrais da CDB. O atingimento deste objetivo abarca a transferência e a comercialização de produtos biotecnológicos, muitos dos quais podem estar patenteados ou protegidos por outros direitos da propriedade intelectual.

AMARAL JÚNIOR comenta que os direitos da propriedade intelectual e o meio ambiente estão intimamente ligados nas discussões sobre a conservação dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais, a distribuição de benefícios e a transferência de tecnologias aos países em desenvolvimento, o que foi constatado pela CDB com pioneirismo; assim, na opinião do autor, o comércio de recursos genéticos deve subordinar-se ao valor da sustentabilidade para salvaguardar o patrimônio biológico do planeta.<sup>147</sup>

Os países do Norte, responsáveis por e detentores de grande parte dos direitos de propriedade intelectual e tecnologias, expressavam preocupações no sentido de manter o padrão de vida conquistado pelos seus cidadãos; corroborando este cenário, defendiam uma definição privativística dos direitos da propriedade intelectual a assegurar o incentivo às inovações em novas tecnologias, em uma economia de mercado abrangente e sofisticada. Por outro lado, as preocupações primordiais dos países do Sul giravam em torno de formas

---

<sup>145</sup>LINARELLI, John. Treaty governance, intellectual property and biodiversity. *Environmental Law Review*, v. 6, p. 21, 2004.

<sup>146</sup>LESSER, W. *Sustainable use of genetic resources under the Convention on Biological Diversity: exploring access and benefit sharing issues*. CABI Publishing 1998 Apud VENBRUX, Greg K. op. cit., p. 4-5.

<sup>147</sup>AMARAL JÚNIOR, Alberto. *Comércio internacional e a proteção do meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 337.

de erradicação da pobreza, para o que a transferência de tecnologia poderia aumentar o padrão de vida das populações a nível próximo dos países desenvolvidos.

A aplicação crescente dos direitos da propriedade intelectual aos recursos genéticos ampliou a controvérsia sobre a possibilidade de extensão do instituto aos citados recursos. VENBRUX cita visões opostas sobre o assunto - de um lado, alguns estudiosos defendem que a aplicação dos direitos da propriedade intelectual às formas de vida geneticamente modificadas e a outros produtos de biotecnologia constituem uma espécie de colonialismo sobre os recursos naturais dos países em desenvolvimento<sup>148</sup>; de outro lado posicionam-se os defensores de que os citados direitos geram retornos maiores para a atividade criativa, instituem incentivos à outras invenções e expandem investimentos nos países em desenvolvimento<sup>149</sup> – e conclui que a avaliação mais precisa da eficácia da propriedade intelectual na biotecnologia localiza-se entre os citados entendimentos.<sup>150</sup>

Durante as negociações da Convenção, os Estados Unidos recusaram-se a assiná-la, sob o argumento de que o tratamento dispensado aos direitos da propriedade intelectual, no documento, era insatisfatório e poderia resultar em transferência de tecnologia a outros países, enquanto dispensava os países em desenvolvimento da responsabilidade de proporcionar proteção às patentes das empresas de biotecnologia americana. Além disso, os representantes dos Estados Unidos acreditavam que a CDB poderia afetar a competitividade das empresas americanas e conseqüentemente de seu país, ao permitir que os países em desenvolvimento copiassem suas invenções, preocupação esta igualmente externada por outros países desenvolvidos.<sup>151</sup>

Entretanto, várias empresas do ramo que anteriormente compartilhavam da mesma opinião optaram por rever e abrandar suas posições, temendo que a recusa em assinar o tratado resultaria na exclusão dessas empresas das lucrativas oportunidades da bioprospecção. Em vista disso, os Estados Unidos assinaram a convenção, mas não a ratificaram.

---

<sup>148</sup>VANDANA SHIVA, BIOPIRACY: THE PLUNDER OF NATURE AND KNOWLEDGE 4-5 (1997) *Apud* VENBRUX, Greg K. When two worlds collide: ownership of genetic resources under the Convention on Biological Diversity and the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. *Pittsburgh Journal of Technology Law & Policy*, v. 6, p. 6, 2005.

<sup>149</sup>MASKUS, Keith E. Intellectual Property Rights in the Global Economy (2000) *Apud* VENBRUX, Greg K. *op. cit.*, p. 6.

<sup>150</sup>*Id.* *Ibid.*, p. 6.

<sup>151</sup>COUGHLIN JR., Michael D. Using the Merck-InBio Agreement to clarify the Convention on Biological Diversity. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 31, n. 2, p. 344-347, 1993.

Em posição contrária, os países em desenvolvimento alegavam que uma forte proteção da propriedade intelectual obstava o desenvolvimento tecnológico dos países detentores dos recursos naturais, além de obriga-los a pagar royalties aos países desenvolvidos sobre produtos elaborados a partir de matérias prima extraídas em seus próprios territórios.

As preocupações de ambos os lados resultaram em várias concessões, as quais estão refletidas no texto da CDB. Especificamente no artigo 16, a Convenção reconhece a importância dos direitos da propriedade intelectual e determina que tais direitos sejam respeitados. Contudo, o mesmo artigo estabelece limitações aos citados direitos, ao prever a obrigatoriedade da transferência de tecnologia e da repartição de benefícios para o atingimento dos objetivos ali descritos. VENBRUX, conclui que o resultado final é um acordo internacional aquém das expectativas tanto dos países desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento, em virtude da ambiguidade da linguagem; no entanto, apesar das imperfeições, a CDB estabelece um ponto de partida crucial para a questão e mostra-se próxima a um equilíbrio entre as posições divergentes dos dois blocos de países.<sup>152</sup>

Dentre os artigos da CDB que tratam do tema, os artigos 15 e 16 são os mais controversos e expõem o cerne das divergências havidas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

A CDB adota uma abordagem baseada em acordos comerciais entre os países detentores da biodiversidade e os países ou empresas dos países que buscam o acesso. De acordo com Linarelli, a regulamentação do acesso se faz importante para que o desenvolvimento da propriedade intelectual advinda da biodiversidade não resulte em simples processo de extração, com pouco ou nenhum benefício destinado às comunidades indígenas e locais.<sup>153</sup>

O artigo 19 impacta ainda mais nos direitos de propriedade intelectual ao requerer que os estados membros aprovem leis garantindo que as empresas de biotecnologia compartilhem com os países fornecedores os resultados e os benefícios de suas pesquisas com recursos genéticos<sup>154</sup>. Esta diretriz objetiva assegurar que os países em desenvolvimento

---

<sup>152</sup>VENBRUX, Greg K. op. cit., p. 13.

<sup>153</sup>LINARELLI, John. op. cit., p. 21.

<sup>154</sup>CDB, Art. 19(1): Cada Parte Contratante deve adotar medidas legislativas, administrativas ou políticas, conforme o caso, para permitir a participação efetiva, em atividades de pesquisa biotecnológica, das Partes Contratantes, especialmente países em desenvolvimento, que proveem recursos genéticos para essa pesquisa, e se possível nessas Partes Contratantes.

não apenas recebam a tecnologia, mas também desenvolvam os recursos humanos para utilizá-la na integralidade.

POWERS entende que, com esta determinação, a CDB objetiva encorajar as empresas de biotecnologia a internalizar os custos até então externos da preservação da biodiversidade, englobando-os no preço dos produtos e processos derivados de materiais genéticos. Fundamentalmente, a integral observância deste requisito significa que a empresa que busca o acesso aos recursos genéticos deverá ceder parte de seus direitos de propriedade intelectual sobre o bem, ainda que somente na forma de pagamento de royalties.<sup>155</sup>

Os conflitos sobre os direitos da propriedade intelectual são o resultado de uma distribuição irregular da localização e da riqueza da biodiversidade, estas em geral encontradas em países em desenvolvimento. VENBRUX comenta a dificuldade na aplicabilidade dos direitos tradicionais de propriedade intelectual aos recursos genéticos *in natura* e ao conhecimento tradicional presente nos países em desenvolvimento<sup>156</sup> ao citar o exemplo da patente, a qual permite que seu detentor proíba o uso ou a produção de determinado produto por entidade ou pessoa diversa: apesar da patente e de outros direitos da propriedade intelectual serem institutos oriundos primordialmente de legislações nacionais e variarem de país para país, a elegibilidade da patente depende de alguns critérios, dentre os quais o autor menciona (i) ser o produto novo ou desconhecido, (ii) conter um passo inventivo, e (iii) ser útil ou ter aplicação industrial. A simples descoberta de um dado uso não é patenteável sob as regras dos regimes de propriedade intelectual. Consequentemente, segundo os citados critérios, a maior parte dos recursos naturais dos países em desenvolvimento não é patenteável, ainda que utilizados no desenvolvimento e na fabricação de outros produtos. Neste cenário, a controvérsia sobre os direitos da propriedade, sobre os recursos genéticos e a consequente remuneração pelo uso dos recursos genéticos tornou-se tema de destaque nas discussões da CDB.

A insatisfação dos países desenvolvidos com o tratamento dado à propriedade intelectual pela CDB levou à elaboração de outro acordo internacional sobre o tema: o Acordo TRIPS, ou Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

---

<sup>155</sup>POWERS, Michele A. The United Nations Framework Convention on Biological Diversity: will biodiversity preservation be enhanced through its provisions concerning Biotechnology Intellectual Property Rights? *Wisconsin International Law Journal*, v. 12, n. 103, p. 118, 1993.

<sup>156</sup>LESSER *Apud* VENBRUX, Greg K. op. cit., p. 8.

### 2.2.2.3. O Acordo TRIPS no contexto da CDB

Conforme mencionado, a CDB não é um tratado sobre propriedade intelectual e portanto não prevê que os direitos daí decorrentes sejam concedidos aos interessados nos países desenvolvidos, mas reflete uma forma de regular as inovações relacionadas com a biodiversidade.

Linarelli<sup>157</sup> explica que os acordos internacionais relevantes classificam-se em dois tipos: acordos direcionados para a propriedade, como por exemplo o TRIPS, e acordos direcionados para o bem comum, como é o caso da CDB. Os acordos direcionados para a propriedade são voltados para a identificação e regulamentação dos direitos da propriedade intelectual; já os acordos direcionados para o bem comum não focam apenas na propriedade intelectual, mas contextualizam o tema como um dentre outros na gestão de direitos ao acesso à biodiversidade e na repartição de benefícios.

O Acordo TRIPS, assinado em 1994, é um dos mais importantes acordos internacionais relevantes para a alocação dos direitos oriundos dos recursos genéticos. Ainda que seja um acordo voltado a regular o comércio internacional, o TRIPS globaliza os padrões substantivos para a legislação sobre propriedade intelectual dos membros da Organização Mundial do Comércio (WTO), conferindo ao tema um elevado nível de proteção aos detentores de direitos da propriedade intelectual.

Por ter sido negociado sob o manto da WTO, o TRIPS estabelece padrões mínimos para os sistemas de proteção dos direitos da propriedade intelectual aos países membros da WTO, dentre os quais está a obrigatoriedade de concessão de patentes para quaisquer invenções, inclusive produtos e processos, em todas as áreas de tecnologia.<sup>158</sup> De particular relevância à biotecnologia é o fato de que o TRIPS não inclui expressamente a obrigação das partes de patentear plantas e animais que não sejam na forma de micro-organismos.

Destaca-se o artigo 27 do TRIPS por sua relevância aos direitos da propriedade intelectual na biodiversidade, uma vez que prevê ser patenteável qualquer invenção, em todos os setores tecnológicos, desde que nova, tenha um passo inventivo e seja passível de aplicação industrial.<sup>159</sup> Em que pese o dever dos países membros da WTO de disponibilizar

---

<sup>157</sup>LINARELLI, John. op. cit., p. 19.

<sup>158</sup>TRIPS, art. 27(1).

<sup>159</sup>TRIPS, art. 27: Sem prejuízo do disposto nos parágrafos 2 e 3 abaixo, qualquer invenção, de produto ou de processo, em todos os setores tecnológicos, será patenteável, desde que seja nova, envolva um passo

as patentes em seus territórios sem discriminação quanto ao setor tecnológico, os setados-Partes podem considerar como não patenteável as hipóteses previstas no citado artigo, dentre as quais destacam-se as invenções que devam ser evitadas para proteger a vida, a saúde humana, animal ou vegetal, ou para evitar prejuízos ao meio ambiente, bem como as plantas e animais, exceto micro-organismos e processos essencialmente biológicos para a produção de plantas e animais. Neste último caso, considerando que as partes “podem” estipular as exceções mencionadas, *a contrario sensu* os membros poderão conceder proteção a variedade de vegetais, seja por meio de patentes, seja por meio de um sistema *sui generis* eficaz, ou pela combinação de ambos.<sup>160</sup>

Os artigos 66 e 67 do TRIPS tratam de transferência de tecnologia entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. O artigo 66 determina que os países desenvolvidos fomentem incentivos às suas empresas e instituições com o objetivo de promover e estimular a transferência de tecnologia aos países membros em desenvolvimento, a fim de habilitá-los a estabelecer uma base tecnológica sólida e viável.<sup>161</sup> O artigo 67 estipula que os países membros desenvolvidos cooperem técnica e financeiramente com os países em desenvolvimento, inclusive na aplicação de normas de proteção dos direitos da propriedade intelectual e prevenção de abusos.<sup>162</sup> Apesar das citadas obrigações atribuídas aos países desenvolvidos, o resultado mostrou-se praticamente nulo, em parte por conta dos encargos envolvidos para a implementação do TRIPS.<sup>163</sup> VENBRUX concorda, e comenta que o Acordo buscou facilitar a transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento, porém o impacto foi desanimador, uma vez que os frutos da transferência ainda não foram percebidos.<sup>164</sup> Com opinião divergente, AMARAL JÚNIOR comenta que o TRIPS, organizado em torno de pressupostos como o estímulo à criatividade e a revelação das informações a respeito do bem protegido, atende parcialmente aos fins ambientais e mostra-se uma alternativa viável para preservar a diversidade genética, por apresentar-se como um sistema equitativo que proporciona compensação financeira ao mundo em desenvolvimento.<sup>165</sup>

---

inventivo e seja passível de aplicação industrial. (...) As patentes serão disponíveis e os direitos patentários serão usufruíveis sem discriminação quanto ao local da invenção, quanto a seu setor tecnológico e quanto ao fato de os bens serem importados ou produzidos localmente.

<sup>160</sup>TRIPS, art. 27(2) e 27(3).

<sup>161</sup>TRIPS, art. 66 (2).

<sup>162</sup>TRIPS, Art. 67.

<sup>163</sup>MASKUS, Keith E. op. cit., p. 224.

<sup>164</sup>VENBRUX, Greg K. op. cit., p. 19.

<sup>165</sup>AMARAL JÚNIOR, Alberto. op. cit., p. 337.

Apesar da preocupação inicial expressada pelos Estados Unidos com o tratamento dispensado pela CDB aos direitos da propriedade intelectual, o Acordo TRIPS refutou a ideia de que a Convenção representaria uma ameaça significativa aos detentores de tais direitos. WALDEN, ao citar GOLLIN, menciona que a releitura das provisões da CDB à luz do Acordo TRIPS pode significar que a Convenção venha a reforçar os regimes de propriedade intelectual nos países em desenvolvimento<sup>166</sup>.

O Acordo TRIPS autoriza níveis diferentes de proteção à propriedade intelectual, desde que satisfeitos padrões mínimos. Cada Estado é competente, deste modo, para estipular critérios relativos à patenteabilidade dos animais e outros recursos biológicos, muito embora as plantas devam ser objeto de um sistema *sui generis*. O significado da expressão “*sistema sui generis eficaz*”, mencionada no artigo 27.3(b) do citado Acordo não é claro, mas provavelmente teve por base a Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais, conhecida como UPOV, cuja evolução refletiu o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual.<sup>167</sup>

Quanto à transferência de tecnologia, a CDB reconhece, no artigo 16(5), que as patentes e outros direitos da propriedade intelectual podem influir no cumprimento da Convenção, motivo pelo qual as partes devem cooperar para que tais direitos apoiem e não se oponham aos objetivos da Convenção. Há, portanto, um aparente conflito com o TRIPS, o qual é direcionado para a tutela dos interesses do inventor e estabelece exigências para a transferência dos direitos de propriedade intelectual, cabendo ao titular da patente, conforme seu interesse e com exclusividade, transferi-la ou licenciá-la. A CDB, por sua vez, foca a prioridade nos países em desenvolvimento, geralmente determinada por condições preferenciais, bem como em ações conjuntas entre as empresas localizadas em países desenvolvidos e as instituições públicas ou privadas dos países provedores de recursos naturais.

AMARAL JÚNIOR<sup>168</sup> comenta que os tratados ambientais prevalecem sobre acordos pertencentes ao sistema multilateral de comércio, por serem específicos; ainda que em alguns aspectos o TRIPS mostra-se mais específico que a CDB, esta reveste-se da

---

<sup>166</sup>GOLLIN, M.A. An intellectual property rights framework for biodiversity prospecting. 1993 *Apud* WALDEN, Ian. Intellectual property rights and biodiversity. In: REDGWELL, C.; BROWMAN, M. (Eds.). *International law and the conservation of biological diversity*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 1995. p. 179.

<sup>167</sup>AMARAL JÚNIOR, Alberto. op. cit., p. 266.

<sup>168</sup>Id. Ibid., p. 325-326.



característica da especialidade ao tratar dos direitos de propriedade intelectual no contexto da transferência de tecnologia para a proteção de recursos genéticos.

O artigo 22(1) da CDB estipula que as disposições da Convenção “*não devem afetar os direitos e as obrigações de qualquer Parte Contratante decorrentes de qualquer acordo internacional existente, salvo se o exercício desses direitos e o cumprimento dessas obrigações causem grave dano ou ameaça à diversidade biológica*”.<sup>169</sup> AMARAL JÚNIOR<sup>170</sup> traz à discussão a ambiguidade do termo “existente”, o qual pode referir-se apenas aos tratados adotados antes da CDB ou, de forma ampla, a quaisquer acordos, independentemente do momento da celebração, desde que ofereçam risco à diversidade biológica. O autor ensina que a melhor interpretação para o termo é em consonância com o objetivo e propósito da CDB, em consonância com o artigo 31 da Convenção de Viena<sup>171</sup>, e lembra que o artigo 16(5) CDB determina que as patentes e outros direitos da propriedade intelectual devem servir de apoio – e não contrariar – os objetivos da Convenção; portanto, caso se considere que “existente” refere-se tão somente aos acordos anteriores à CDB, o advento do Protocolo de Biossegurança, em 2000, atribuiu-lhe novo status jurídico, e, ainda que a CDB seja anterior ao TRIPS, prevaleceria, na opinião do autor, seus preceitos.

### **2.2.3. Soberania**

#### **2.2.3.1. Introdução**

À soberania dos Estados, considerada um princípio fundamental do direito internacional voltado à proteção da existência e da liberdade de ação dos Estados, atribuiu-se diferentes interpretações na medida em que as circunstâncias temporais variaram. O conceito tradicional de soberania que engloba uma perspectiva ilimitada da autoridade do Estado deturpa a essência da soberania, qual seja, de determinar a situação legal de um Estado na ótica do direito internacional. Já o conceito contemporâneo de soberania defende

---

<sup>169</sup>CDB, Art. 22(1).

<sup>170</sup>AMARAL JÚNIOR, Alberto. op. cit., p. 328.

<sup>171</sup>Convenção de Viena, Art. 31 (1): Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuído aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade. Em BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

um papel de cooperação entre os Estado ao reconhecer a viabilidade de adoção de certas qualificadoras impostas pelo direito internacional sobre a autoridade do Estado.

Ainda que ambas as abordagens sejam relevantes, no entendimento de SCHERMERS<sup>172</sup> o conceito contemporâneo de soberania endossa uma perspectiva instrumental ao examinar como uma série de assuntos globais desafiam o conceito tradicional de soberania, o que é refletido, por exemplo, na crescente preocupação internacional em assuntos tradicionalmente considerados apenas domésticos. KISS entende que a soberania não é absoluta e sujeita-se ao direito internacional, na medida em que os Estados aceitam impor limites às suas próprias liberdades de agir quando buscam a proteção a interesses comuns refletida na adesão a vários tratados nesse sentido.<sup>173</sup> SCHRIJVER complementa que, sob a ótica do direito internacional, gradualmente reconheceu-se uma deflexão do domínio doméstico, e que o gerenciamento de recursos naturais não deveria ficar à cargo exclusivamente da jurisdição doméstica de cada Estado.<sup>174</sup>

SUSAN H. BRAGDON assim explica o enfoque<sup>175</sup>:

“The traditional emphasis on state sovereignty is not appropriate in a world where national decisions invariably have an international dimension. Therefore, for sovereign states to coexist yet effectively manage global environmental problems, new meaning must be given to the concept of national sovereignty and state responsibility. A global approach to environmental problems requires acceptance of a general rule of state responsibility for international environmental protection.”

Historicamente, o Tratado de Westphalia, assinado em 1648, ao colocar um fim à Guerra dos Trinta Anos, consolidou o princípio da soberania e igualdade entre os estados e criou um sistema internacional baseado em reciprocidades e pactos regulatórios. De acordo com o modelo concebido, não havia autoridade superior aos Estados, os quais assumiam inteira responsabilidade pelos atos praticados em seu território.

HELD explica que o modelo de Westphalia perdurou até 1945, ocasião em que os conflitos mundiais levaram a uma mudança na postura internacional dos Estados,

---

<sup>172</sup>SCHERMERS, Henry. Different aspects of sovereignty. In: KREIJEN, Gerald (Ed.). *State sovereignty and international governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 185-192.

<sup>173</sup>SHELTON, Dinah L.; KISS, Alex. *Guide to international environmental law in Alexandre Kiss, Dinah Shelton*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. p. 11.

<sup>174</sup>SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 336.

<sup>175</sup>BRAGDON, S. H. National sovereignty and global environmental responsibility: can the tension be reconciled for the conservation of biological diversity? HeinOnline. *Harvard International Law Journal*, v. 33, n. 2, p. 384, 1992.

culminando com a assinatura da Carta das Nações Unidas,<sup>176</sup> que marca o declínio da liberdade externa absoluta do Estado.

A soberania foi preservada pela lei internacional tradicional quando referia-se às relações entre Estados, partindo do princípio da liberdade de atividades dentre da jurisdição nacional. A Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, define, em seu artigo 8º, que “*nenhum Estado possui o direito de intervir em assuntos internos ou externos de outro.*”<sup>177</sup>

A soberania, entretanto, não é imutável; por outro lado, adquire novos contornos com as mudanças de cenários internacionais, a globalização e a crescente interdependência dos Estados. Assim, o conceito tradicional de soberania absoluta é alterado. Para KELSEN, caso soberania significasse onipotência, apenas um único Estado – e não uma pluralidade de Estados – poderia existir.<sup>178</sup> REALE define o termo como “*o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões, nos limites dos fins éticos de conveniência.*”<sup>179</sup>

SOARES comenta:

“O fenômeno da globalidade do meio ambiente constitui um fator adicional que, ao lado de outros, tende a tornar o mundo menor, a fazer esmaecer os limites geográficos entre os Estados e a universalizar os interesses políticos que, em séculos anteriores, se localizam exclusivamente dentro das fronteiras estatais.”<sup>180</sup>

Em relação aos efeitos transfronteiriços de problemas ambientais globais, a concepção tradicional de soberania nacional mostrou-se insuficiente. O desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente, em especial a partir da segunda metade do século XX, levou ao entendimento de uma interdependência global em matéria ambiental, já que os vários problemas ambientais da atualidade dificilmente seriam resolvidos com base exclusivamente na soberania nacional, uma vez que a complexidade e a natureza global de vários problemas ambientais impõem dificuldades a um sistema regulamentado

<sup>176</sup>HELD, David. *Democracy and the global order: from the modern State to cosmopolitan governance*. Stanford: University Stanford, 1995. p. 77-78.

<sup>177</sup>BRASIL. *Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D1570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2016.

<sup>178</sup>KELSEN, Hans. *Direito internacional e Estado soberano*. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 164.

<sup>179</sup>REALE, Miguel. *Teoria geral do Estado*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1970. p. 127.

<sup>180</sup>SOARES, Guido F. S. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo, Atlas, 2001. p. 246.

exclusivamente na soberania nacional. Nesse sentido, TRINDADE pontua que a proteção do meio ambiente constitui uma das grandes prioridades da agenda internacional contemporânea, e requer, do direito internacional público, soluções aos problemas globais que apresenta, além de um enriquecimento conceitual condizente com a realidade dos novos tempos.<sup>181</sup>

Resultado expressivo na definição moderna de soberania foi alcançado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, esta considerada o ponto de partida na defesa internacional do meio ambiente. Durante a Conferência, foram elaborados textos importantes, dentre os quais destaca-se a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Na mesma ocasião, foi criado o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Declaração de Estocolmo, foi o primeiro documento relativo ao meio ambiente discutido em um foro internacional amplo. Dentre seus 26 princípios, a Declaração consagra o princípio da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, além dos princípios da responsabilidade e da cooperação.

Ainda que timidamente, o Princípio 21 daquela Declaração avançou na interpretação da concepção de soberania ao prever a obrigação dos Estados de evitar danos transfronteiriços.<sup>182</sup>

*“Princípio 21*

*Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levam a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.”*

Na visão de SOHN, o Princípio 21 procurou equilibrar o direito dos Estados de controlar os assuntos dentro dos respectivos territórios, porém sob a responsabilidade de

---

<sup>181</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

<sup>182</sup>NAÇÕES UNIDAS. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano – 1972*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

assegurar que as atividades internamente desenvolvidas não causassem danos além do território<sup>183</sup>.

Apesar de não ser vinculante, o Princípio 21 dilatou a interpretação tradicional restritiva da soberania ao declarar que o Estado é responsável por todas as ações dentro de sua jurisdição e controle, e não apenas dentro de seu território. Prevê, igualmente, a obrigação do Estado de proteger áreas além dos limites da jurisdição nacional. Entretanto, a falta de detalhamento sobre ações esperadas para a prevenção de danos ambientais ou das medidas para a responsabilização do Estado demonstram a relutância dos países, os quais preferem adotar uma regra geral de responsabilização estatal. Não obstante, a linguagem vaga e a redação superficial do Princípio mostraram-se necessárias para a obtenção de consenso.

Já a segunda parte do citado Princípio 21 reflete a visão dos Estados de definição de limites ao exercício do direito de soberania permanente sobre os recursos ambientais. A responsabilidade de não causar danos ao meio ambiente em outras áreas ou Estados além dos limites da própria jurisdição, atualmente aceita como uma obrigação, é inclusive anterior à Conferência de Estocolmo, como mostra, por exemplo, o Tratado de Interdição Parcial de Testes Nucleares de 1963 (Moscou) proibiu testes nucleares caso a explosão poderia lançar detritos radioativos além dos limites territoriais do Estado responsável pelo teste<sup>184</sup>. Desde então, as ideias aí imbuídas foram referidas ou mesmo incorporadas no preâmbulo de uma série de outros tratados, tendo finalmente sido inteiramente incluída pela primeira vez no corpo de um tratado pela Convenção da Diversidade Biológica, em seu artigo 3.

Ainda que vários acordos regionais foram firmados a partir da Declaração de Estocolmo, a degradação ambiental não foi reduzida, o que levou a ONU a criar, em 1983, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, esta presidida por Gro Harlem Brundtland. O Relatório elaborado pela Comissão, conhecido como Relatório

---

<sup>183</sup>SOHN, Louis B. The Stockholm Declaration on the Human Environment. *The Harvard International Law Journal*, v. 14, n. 3, p. 485-486, 1973.

<sup>184</sup>TREATY BANNING NUCLEAR WEAPON TESTS IN THE ATMOSPHERE, IN OUTER SPACE AND UNDER WATER: “Art. I: Each of the parties to this Treaty undertakes to prohibit, to prevent, and not to carry out any nuclear weapon test explosion, or any other nuclear explosion, at any place under its jurisdiction or control: (a) omissis; (b) In any other environment if such explosion causes radioactive debris to be present outside the territorial limits of the State under whose jurisdiction or control such explosion is conducted. (omissis)”, em UNITED NATIONS. Treaty Collection. Union of Soviet Socialist Republics, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, Afghanistan, Australia, etc. Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water. Signed at Moscow, on 5 August 1963. *Nations Unies - Recueil des Traités*, 1963. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20480/volume-480-I-6964-English.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2017.

“Nosso Futuro Comum” ou Relatório Brundtland, utilizou, pela primeira vez, a expressão “desenvolvimento sustentável” para referir-se a desenvolvimento necessário para atender à geração atual, sem comprometer a capacidade de suprir as necessidades de gerações futuras. Esta ideia viria a ser incorporada, futuramente, na Declaração do Rio e na Agenda 21.

Com base no Relatório Brundtland, a Assembleia Geral da ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio-92, a qual ocorreu em julho de 1992, no Rio de Janeiro. Dentre os documentos produzidos durante a Conferência, destaca-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21 e a Convenção sobre a Diversidade Biológica.

A Declaração do Rio elenca princípios ambientais oriundos da Declaração de Estocolmo, alguns dos quais atualizados para atender aos anseios dos países e conciliar as divergências entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Para SANDS, o texto da Declaração do Rio representa uma série de compromissos entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, e um equilíbrio entre os objetivos de proteção ambiental e de desenvolvimento econômico.<sup>185</sup>

O Princípio 2 da Declaração do Rio, acordada durante a Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, reafirmou a soberania dos Estados, baseado no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, porém a introdução da permissão dos Estados de exploração de seus recursos naturais de acordo com suas próprias políticas de desenvolvimento repercutiu sobremaneira. Para se entender os efeitos do desenvolvimento sustentável sobre a soberania dos Estados no que se refere ao uso de seus recursos naturais, deve-se primeiramente analisar o porquê da inclusão da soberania neste contexto.

### **2.2.3.2. Soberania na CDB**

Na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, a soberania estatal serviu aos países em desenvolvimento como uma defesa de seus interesses, ameaçados que estavam pelos efeitos de uma possível internacionalização<sup>186</sup> no gerenciamento dos recursos naturais.

---

<sup>185</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, cit., p. 54.

<sup>186</sup>HANDL, Gunter. Environmental security and global change: the challenge to international law. *Yearbook of International Environmental Law*, v. 1, n. 3, p. 3-33, 1990.

Os documentos produzidos durante a Rio-92 reenfatazaram a soberania dos Estados sobre a exploração de recursos naturais, fazendo-o, contudo, juntamente com o reconhecimento de que a conservação da biodiversidade é uma preocupação comum da humanidade. Esta abordagem levou em consideração um equilíbrio de interesses entre a internacionalização da conservação da biodiversidade e a nacionalização da utilização de seus recursos.

A Convenção da Diversidade Biológica faz referência à soberania no Preâmbulo, no artigo 3º e no artigo 15(1), sempre utilizando o termo “*direito soberano*.”

Destaca-se, no Preâmbulo, que a Convenção não utilizou o termo “patrimônio”, mas sim “*preocupação comum da humanidade*”<sup>187</sup> ao referir-se à diversidade biológica. Assim o fazendo a CDB buscou garantir a independência dos Estados na gestão de seus recursos naturais. Nota-se que há uma distinção entre os termos “*preocupação comum da humanidade*” e “*patrimônio comum da humanidade*”, este último já anteriormente utilizado no artigo 136 da Convenção sobre o Direito do Mar<sup>188</sup>, de 1982.

Durante as negociações da CDB, os países desenvolvidos defendiam a inclusão do termo “*patrimônio comum da humanidade*” para referir-se aos recursos biológicos, pois visavam validar a ideia de que qualquer pessoa ou Estado poderia deles se utilizar, sem que houvesse qualquer obrigação financeira. SOARES explica que os Estados desenvolvidos intencionavam impedir qualquer referência ao direito soberano dos Estados sobre seus recursos naturais, o que provocou uma reação dos países em desenvolvimento, em virtude da finalidade almejada de legitimar o dever de ingerência, o qual seria exercido de forma individual ou coletiva pelos Estados, em caso de não observância das normas de proteção ambiental<sup>189</sup>. Os países em desenvolvimento, por sua vez, posicionaram-se a favor do termo “*preocupação comum à humanidade*” pois tais Estados detinham, em geral, grande parte da biodiversidade e intentavam barrar qualquer influência sobre ela.

Após intensa negociação, as Partes optaram pela não utilização do conceito de patrimônio comum da humanidade, posto que sua utilização implicaria aceitar que os recursos da biodiversidade representam mais do que *res communis* e, conseqüentemente, que

<sup>187</sup>(...) Afirmando que a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade, (...).

<sup>188</sup>Artigo 136: Patrimônio Comum da Humanidade. A área e seus recursos são patrimônio comum da humanidade. (in NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - 1982. Parte XI*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conven%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-o-Direito-do-Mar-1982/parte-xi.html>>).

<sup>189</sup>SOARES, Guido F. S. op. cit., p. 183.

pertencem à humanidade, o que permitiria que qualquer pessoa deles fizesse uso. Elegeram, então, o conceito de preocupação comum à humanidade, o qual não prejudica a soberania, porém reflete a interdependência em assuntos ambientais, como a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade, ainda que ela pertença a outro país.

Assim, ao atribuir à diversidade biológica o conceito de preocupação comum da humanidade, os Estados-Partes obrigaram-se a observar que os atos ocorridos sob sua jurisdição não causem danos ao meio ambiente de outros Estados. Para o atingimento deste objetivo, os Estados-partes comprometeram-se a adotar políticas públicas e firmar acordos de cooperação internacional. Sobre o tema, SALOM argumenta que “existe um dever de conservar, por parte dos Estados, e um interesse na conservação, por parte da humanidade. Esse dever de conservar se traduz, no plano interno, em um dever de legislar para a conservação da diversidade biológica e, no plano internacional, em um dever de cooperar para a conservação da diversidade biológica do planeta.”<sup>190</sup>

Portanto, com a adoção do conceito de preocupação comum da humanidade, a CDB reafirmou a soberania dos Estados sobre seus próprios recursos genéticos, assegurando a eles o direito de regular o acesso a tais recursos situados nos respectivos territórios, e vedando a possibilidade de livre acesso ou de qualquer intervenção externa.

Já o Artigo 3º da CDB reproduz o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo quanto ao direito soberano dos Estados de explorar seus recursos naturais. Entretanto, difere da Declaração de Estocolmo, posto que esta não tem poder vinculante em relação aos Estados, enquanto que aquele é um instrumento jurídico internacional obrigatório que deve ser cumprido pelos Estados-partes. Os textos preparatórios da Convenção já previam o princípio da soberania, porém somente especificado no Preâmbulo. Com o voto vencedor dos países em desenvolvimento, o termo foi incluído no citado artigo 3º

Citada norma impõe aos Estados limitações sobre o direito de explorar sua diversidade biológica, dentre as quais destaca-se a responsabilização por danos causados ao meio ambiente de Estado diverso e o dever de cooperação. Assim, o limite à soberania é determinado pela necessidade e pelo interesse de proteção ambiental, ou seja, os Estados

---

<sup>190</sup>PÉRES SALOM, José Roberto. *El derecho internacional y el estatuto de los recursos genéticos*. Disponível em: <[http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21511/1/ADI\\_XIII\\_1997\\_07.pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21511/1/ADI_XIII_1997_07.pdf)>. Tradução livre do original: “Existe, por tanto, un deber de conservar, por parte de los Estados, y un interés en la conservación, por parte de la Humanidad. Ese deber de conservar se traduce, en el plano interno, en un deber de legislar para la conservación de su diversidad biológica; y, en el plano internacional, en un deber de cooperar para la conservación de la diversidad biológica del planeta!”.



devem cooperar entre si e prevenir e prever danos. No documentos emitido pelo Secretariado Geral da ONU, “*An Agenda for Peace*”, emitido em 2002, o tempo da soberania absoluta e exclusiva já passou; os assuntos ambientais transcendem as fronteiras administrativas.<sup>191</sup>

A importância de se manter um equilíbrio entre a soberania do Estado e a proteção ambiental, no contexto do desenvolvimento sustentável, justificou a reafirmação do Princípio 21, sem, contudo, distanciar-se da abordagem balanceada original, buscando complementá-la com temas de desenvolvimento social e econômico. SANDS<sup>192</sup> (29) comenta que, no contexto na UNCED, o Princípio 21 foi duplamente importante, porque consolidou o inter-relacionamento entre o desenvolvimento e a exploração dos recursos naturais, bem como a necessidade de se limitar a exploração de tais recursos, com o objetivo de se proteger o meio ambiente.

BIRNIE & BOYLE<sup>193</sup> entenderam que o aspecto mais revolucionário do desenvolvimento sustentável é a sua capacidade de fazer com que o gerenciamento doméstico do meio ambiente e seus recursos torne-se uma preocupação internacional, pela primeira vez, de modo sistemático.

Considerando que o entendimento de uso sustentável engloba “*limites impostos pela lei internacional ao uso ou forma de exploração de recursos naturais*”, nos dizeres de SANDS<sup>194</sup>, conclui-se que é justamente este aspecto limitativo que justifica o papel instrumental do desenvolvimento sustentável na modificação da soberania dos Estados sobre os recursos naturais. BIRNIE & BOYLE<sup>195</sup> concluem que a ideia de desenvolvimento sustentável envolve limites à utilização da terra, água, e outros recursos naturais.

Na verdade, a CDB adota uma abordagem balanceada da soberania dos Estados. Considerando que o objetivo da Convenção é a conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes, o exercício da soberania pelos Estados é inevitavelmente contrabalanceado pela responsabilidade assumida pelos Estados na conservação da biodiversidade, conforme exposto no Preâmbulo da Convenção.

---

<sup>191</sup>UNITED NATIONS. *An Agenda for Peace*. A/47/277. Forty-seventh session. 17 June 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>.

<sup>192</sup>SANDS, Philippe. *International law in the field of sustainable development*, cit., p. 309.

<sup>193</sup>BIRNIE, Patricia; BOYE, Alan. op. cit., p. 85.

<sup>194</sup>SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*, cit., p. 253.

<sup>195</sup>BIRNIE, Patricia; BOYE, Alan. op. cit., p. 88.

### 2.2.3.3. Soberania na CITES

Apesar da CITES tratar de questões da vida selvagem, o foco principal da convenção é a regulamentação e o controle do comércio internacional. Com esse objetivo, a CITES estabelece um sistema de medidas regulamentares voltadas à exportação, reexportação e importação de espécies selvagens de fauna e flora, embasado no reconhecimento de diferentes consequências e impactos do comércio internacional de espécies selvagens sobre a sobrevivência de cada espécie de fauna e flora. A Convenção, guiada pelo ideal preservacionista que ganhou força nos anos 70, quando se verificou um crescimento da consciência ecológica, estabelece três objetivos: (i) não ameaçar ainda mais a sobrevivência das espécies, (ii) evitar a exploração de espécies incompatível com sua sobrevivência, e (iii) prevenir e restringir a exploração.

Embora a regulamentação definida pela CITES implique em uma série de restrições sobre o comércio internacional – em especial no que se refere a espécies com risco real de extinção – a abordagem da Convenção não é proibitiva; ao contrário, baseia-se na diretriz de que o comércio internacional de espécies selvagens é permitido, desde que em conformidade com suas disposições.

Para o atingimento dos objetivos ali descritos, a CITES busca fundamento na cooperação internacional e cria um sistema elaborado de permissão ao comércio, sob administração de autoridades nacionais. Por tal motivo, a CITES também confere aos Estados a complementação da regulamentação internacional com a legislação nacional e com os mecanismos de execução. O sistema adotado reflete o importante papel atribuído a cada Estado-Parte na CITES como sendo “*os melhores protetores de suas próprias fauna e flora selvagens*”.<sup>196</sup> Assim, para que tenha total eficácia, a CITES pressupõe que os Estados elaborem leis internas necessárias à complementar suas normas, e assim assegurar o cumprimento das obrigações assumidas.

O papel dos Estados em termos de soberania divide opiniões, principalmente quanto ao impacto da implementação dos termos da convenção. THOMAS<sup>197</sup>, por exemplo, considera que a necessidade de apoio nacional é um dos maiores trunfos da CITES; BIRNIE

---

<sup>196</sup>CITES, Preâmbulo.

<sup>197</sup>THOMAS, Peter Alan. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. *Earth Law Journal*, v. 1, n. 2, p. 167-171, 1975.

& BOYLE<sup>198</sup> entendem que esse sistema revela uma lacuna, já que a implementação da Convenção depende substancialmente da boa vontade e da capacidade dos Estados-partes de cumprir com seus termos; FAVRE, por sua vez, afirma que a CITES requer que os estados, de certa forma, cedam uma parte da sua independência.<sup>199</sup> Na verdade, considerando o objetivo principal da Convenção, a regulamentação do comércio internacional resulta em uma qualificação da soberania dos estados com relação à exploração de certas espécies de flora e fauna selvagens, ao menos com relação ao dito comércio.

COONEY enfatiza que as disposições da CITES provocaram protestos por parte dos países em desenvolvimento, sob alegação de ofensa à soberania nacional:

“Some developing countries have made vigorous protests over the extent to which CITES provisions may allow developed countries to impose their value systems or conservation priorities onto developing countries, potentially restricting development options open to the later.”<sup>200</sup>

A CITES proporcionou, portanto, uma importante contribuição no entendimento da conservação da natureza, qual seja, a consolidação da cooperação internacional como o principal mecanismo de atingimento de seus objetivos.

No entanto, em diversas ocasiões a implementação da CITES resulta em limitação à soberania concernente a tomada de decisões por parte dos Estados quanto à utilização de determinado recurso natural, atribuindo-se a competência a outros organismos ou Estado. Um exemplo de tal limitação refere-se às decisões de listagem e exclusão de espécies selvagens nos Anexos, as quais são tomadas por maioria de dois terços das Partes nas COPs submetendo-se a elas todos os Estados-partes ainda que a proibição de comercialização afete economicamente tanto o Estado exportador quanto o importador. No entanto, é facultado às Partes opor Reservas específicas às espécies incluídas nos Anexos, o que elimina a obrigação de regulamentar o comércio, situação na qual o Estado será considerado não parte com relação à reserva

Os Estados individualmente considerados não tem poder decisório sobre o processo de inclusão e exclusão, mas devem submeter-se às decisões das COPs. Durante as

<sup>198</sup>BIRNIE, Patricia; BOYE, Alan. op. cit., p. 629.

<sup>199</sup>FAVRE, David. Debate within CITES community: what direction for the future. *Natural Resources*, v. 33, n. 4, p. 875-890, 1993. Disponível em: <[http://www.academia.edu/29496094/Debate\\_Within\\_the\\_CITES\\_Community\\_What\\_Direction\\_for\\_the\\_Future](http://www.academia.edu/29496094/Debate_Within_the_CITES_Community_What_Direction_for_the_Future)>. Acesso em: 19 out. 2017.

<sup>200</sup>COONEY, Rosie. CITES and CBD: tensions and synergies. *RECIEL*, v. 10, n. 3, p. 264, 2001.

negociações sobre o texto da CITES, esta disposição foi contestada por um grupo de países em desenvolvimento, liderado pelo Quênia, o qual defendia que o direito de inclusão ou exclusão de espécies nos Anexos deveria ser atribuído aos Estados detentores da espécie.<sup>201</sup> Entretanto, decidiu-se que a COP teria força para determinar as prioridades de conservação e ações a serem implementadas, alcançando, inclusive, o nível nacional.

O comércio bastante limitado de espécies constantes do Anexo I pode ser interpretado como uma limitação à soberania. Para que a comercialização ocorra, faz-se necessário que tanto o Estado exportador quanto o Estado importador emitam as licenças previstas na Convenção<sup>202</sup>, atribuindo, assim, a dois países a decisão acerca da possibilidade ou não do comércio daquela espécie. Ainda que o Estado exportador, soberano, autorize a exportação do espécime, o comércio poderá ser obstado pela negativa do Estado importador. Ou seja, caso o comércio seja tido como não prejudicial pelo país exportador, poderá ser desautorizado pelo país importador. A Convenção não prevê, entretanto, mecanismos para a solução de controvérsias acerca da emissão ou não de permissão.

A CITES ainda permite que as Partes adotem medidas internas rígidas com relação ao controle do comércio de espécie<sup>203</sup>, o que permite aos países importadores determinar unilateralmente se um país exportador pode exportar produtos de determinada espécie. A adoção de medidas mais rígidas é também recomendada pelo Secretariado e utilizada coletivamente por Estados para forçar o cumprimento do Tratado, proibindo, por exemplo, a importação de espécie de determinado Estado que frequentemente não observa os termos da Convenção.

Medidas mais rígidas podem também ser recomendadas tanto pelo Comitê de Animais quanto pelo Comitê de Plantas, com relação às espécies listadas no Anexo II, sempre que tais Comitês vierem a identificar que a comercialização está ocorrendo em desacordo com ou sem a elaboração de um relatório de resultados não prejudiciais confiável. Caso as recomendações feitas por um dos citados Comitês não sejam implementadas pelo Estado ao qual as recomendações forem dirigidas, tal Estado correrá o risco de ter suspensa

---

<sup>201</sup>SANDS, Peter H. Whither CITES? The evolution of a treaty regime in the borderland of trade and environment, cit., p. 33.

<sup>202</sup>CITES, artigo III, (2): A exportação de qualquer espécime de uma espécie incluída no Anexo I requererá a concessão e apresentação prévia de uma licença de exportação, a qual se concederá somente após terem sido satisfeitos os seguintes requisitos (...).

CITES, artigo III, (3): A importação de qualquer espécime de uma espécie incluída no Anexo I requererá a concessão e apresentação prévia de uma licença de importação e de uma licença de exportação ou certificado de reexportação.

<sup>203</sup>CITES, artigo XIV (1)

toda e qualquer comercialização de determinada espécie por todos os Estados-partes da Convenção. Neste caso envolvendo a suspensão por todos os Estados-partes, a suspensão resulta da execução de uma decisão sobre a política de conservação tomada por uma equipe externa de especialistas, e não por um governo nacional.

Entretanto, conforme observa AMARAL JÚNIOR<sup>204</sup>, devido a problemas internos, alguns países em desenvolvimento encontraram dificuldades para criar o aparato institucional exigido pela Convenção. O autor cita o caso da Tailândia, que ratificou a Convenção em 1983, porém até 1991 não havia editado a legislação nacional pertinente. Em consequência, foi-lhe imposta, pela COP, a proibição temporária de comercializar as espécies mencionadas nos anexos, até abril de 1992. Na ocasião, a Convenção foi alvo de críticas, embasadas no fato de que os países em desenvolvimento necessitam de ajuda financeira e tratamento diferenciado para implementar e cumprir com as determinações da Convenção.

Assim, conquanto a CITES não imponha limites diretos à soberania de cada Estado-parte, a limitação é indireta, resultado de ações tomadas por terceiros que acabam restringindo o comércio ou por outro lado impondo regras não determinadas pelo Estado soberano. Há uma lógica clara nessa tomada de decisões e execução de obrigações por organismos ou Estados diversos que venham a afetar determinado país: a decisão de outros Estados desempenhará um grande papel em um determinado Estado porque o comércio internacional ocorre entre Estados e é regulado tanto pela demanda quanto pelo fornecimento. Nesse sentido, a execução externa de medidas é considerada um fator chave e uma característica importante da Convenção, no que tange à limitação de negócios não sustentáveis. Caso assim não fosse, o comércio de espécies ameaçadas – principalmente aquelas listadas no Anexo I – poderia ocorrer ilegalmente, ou sob corrupção, ou com documentos falsificados. Além do mais, vários países não detêm capacidade científica e gerencial para a tomada de decisões sobre o impacto negativo do comércio de espécies ameaçadas, o que torna o controle externo uma instância a mais de controle.

---

<sup>204</sup>AMARAL JÚNIOR, Alberto. op. cit., p. 130-131.

#### 2.2.3.4. Conclusão

A lei internacional baseia-se no conceito de soberania nacional. Cada país é separado e completamente independente dos demais, e detém o direito de desenvolver qualquer atividade sob sua jurisdição, inclusive na edição de leis. Cada Convenção é, na verdade, um contrato assinado por nações soberanas, vinculando somente os países que a ratificaram.

As partes que ratificam Acordos assumem a responsabilidade de assegurar que seus termos sejam implementados, interna e externamente. Não lhes cabe justificar sua não observância, por exemplo, em eventual alegação de que uma Convenção é incompatível com outra já ratificada. Devem, por conseguinte, buscar mecanismos para a implementação integral.

Um obstáculo que se verifica à busca de efetividade de instrumentos internacionais é o fato de que a implementação destes difere da implementação de uma lei nacional. Enquanto que a lei nacional é elaborada e aprovada por um único órgão legislativo, a lei internacional baseia-se no conceito de soberania nacional. Assim, cada tratado internacional é um contrato independente entre nações soberanas, vinculantes somente após sua ratificação pelos Estados parte.

O conceito tradicional de soberania sofreu alterações ao longo do tempo. Na década de 1980, a atenção dada aos problemas globais do meio ambiente foi entendida como uma ameaça à soberania e jurisdição dos países em desenvolvimento sobre seus recursos naturais, o que os levou a adotar uma postura de reafirmação da soberania por ocasião das discussões dos termos da CDB. Consequentemente, o reconhecimento da soberania sobre os recursos naturais está fortemente presente no texto da CDB. Com a resistência dos países em desenvolvimento em aceitar os argumentos de “prioridades globais”, o processo decisório sobre as ações a serem tomadas no combate a ameaças contra a biodiversidade ficou restrito ao nível nacional.

Na sua análise sobre o posicionamento dos Estados do Norte, BRADGON<sup>205</sup> entendeu que a responsabilização dos Estados deve ir além das ações dos países em desenvolvimento que causem a extinção das espécies; deve-se estender a responsabilização para outras ações críticas, porém indiretas, dos países do Norte, tal como o consumismo, os

---

<sup>205</sup>BRADGON, S. H. National sovereignty and global environmental responsibility: can the tension be reconciled for the conservation of biological diversity?, cit., p. 390.

esforços desenvolvimentistas inapropriados e outras políticas econômicas e comerciais nacionais inapropriadas que resultam em destruição da biodiversidade. BRADGON sugere que as nações industrializadas trabalhem em conjunto com os países em desenvolvimento visando a conservação da diversidade biológica. Caso, exemplificativamente, aquelas nações transferissem tecnologia aos Estados que utilizam componentes da diversidade biológica, as nações industrializadas estariam promovendo incentivos à conservação, já que os recursos se tornariam mais valiosos para os países em desenvolvimento e a conservação tornar-se-ia vantajosa financeiramente. Conclui a Autora que cada lado deveria ceder uma parcela de sua soberania ao controle e regulamentação global e aceitar a responsabilidade pela prevenção de danos ao meio ambiente, desde que haja paridade de sacrifícios, uma vez que um equilíbrio entre a soberania nacional sobre recursos naturais e a responsabilidade de Estados por prejuízos extraterritoriais somente pode ser atingido se houver a mudança que o conceito implica.

As obrigações específicas previstas na CDB e a forma de implementá-las é de responsabilidade das partes. Qualquer manifestação no sentido de que as ações visando a conservação da biodiversidade ofendam a soberania de dado território foi descartada. O artigo 4º da Convenção restringe o campo de ação das disposições da Convenção para a jurisdição nacional ou sob controle da jurisdição nacional.<sup>206</sup>

A CDB reconheceu a diversidade biológica como sendo parte do direito soberano dos Estados, ao mesmo tempo que constitui um interesse comum da humanidade. RUIZ enfatiza que a humanidade tem o direito e o dever de adotar iniciativas voltadas à prevenção e a reparação de danos que atingem a diversidade biológica, o que resulta em uma obrigação de todos os indivíduos, de gerações presentes e futuras, de participar na conservação do patrimônio genético.<sup>207</sup>

Assim, o objetivo de uso sustentável dos recursos naturais para a prevenção do declínio da biodiversidade a longo termo, representou um equilíbrio do conceito de soberania. Não obstante, a previsão da CDB de que os Estados são responsáveis pela conservação da biodiversidade reflete o nível de consenso alcançado sobre a aplicação do princípio da soberania sobre os recursos naturais, para englobar não apenas uma obrigação preventiva de se evitar danos ambientais transfronteiriços, mas também uma obrigação

---

<sup>206</sup>CDB, artigo 4º.

<sup>207</sup>JUSTE RUIZ, José. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw Hill, 1999. p. 479.

emergente de proteção de seu próprio meio ambiente, na forma de conservação da biodiversidade e do uso sustentável de recursos biológicos.

A CDB, então, demonstra uma mudança na concepção de soberania em relação à CITES, na medida em que deixa de tratar os recursos naturais como somente patrimônio comum da humanidade. A mudança de enfoque revela dois aspectos: a necessidade de cooperação internacional para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade, e a diretriz de que o acesso a recursos genéticos não é livre, como ocorreria caso a biodiversidade fosse classificada como patrimônio da humanidade.

De acordo com ambas as Convenções, a preservação da biodiversidade é de responsabilidade de cada Estado, respeitando-se, assim, a soberania de cada um. Ainda de acordo com ambas as Convenções os Estados-partes devem editar leis internas de proteção e conservação, norteadas, no caso da CITES, pelas listas dos Anexos, e no caso da CDB, pelos programas e diretrizes gerais. Aparentemente mais branda, a soberania de um país, no plano da CITES, pode ser limitada por atos de países externos, como por exemplo no caso de limitação de importação de determinada espécie listada no Anexo I caso o Estado detentor não tome as medidas necessárias. Já no caso da CDB, considerando a divergência de posições entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, a soberania sobre recursos genéticos foi enfatizada, porém a ela foram atrelados os princípios da cooperação e da responsabilização por danos transfronteiriços.

Inovou a CDB em relação à CITES ao abandonar o princípio de patrimônio comum ou patrimônio mundial da humanidade, e adotar o princípio da preocupação comum da humanidade. ACCIOLY explica que *“enquanto o princípio do patrimônio mundial refere-se somente à forma de utilização da propriedade sobre os recursos naturais internacionalizados, no sentido da exploração conjunta, equitativa e razoável de recursos próprios ou em áreas fora da jurisdição soberana dos estados, a preocupação comum da humanidade refere-se à visualização da biodiversidade como responsabilidade indivisível da humanidade, uma vez que a sua preservação só pode ser atingida se os direitos soberanos sobre os diversos elementos específicos da biodiversidade forem exercidos de forma que os estados individualmente levem em consideração a sua responsabilidade de preservação perante a comunidade internacional como um todo”*<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup>ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELA, P. B. op. cit., p. 741.



## CAPÍTULO III. SIMETRIA E ASSIMETRIAS ENTRE AS CONVENÇÕES

### 3.1. Contexto histórico

O uso de recursos provenientes do meio ambiente – seja na indústria, na medicina, na agricultura ou em qualquer outra área – gera um considerável fluxo financeiro e movimentação de espécies, cenário este no qual os países em desenvolvimento ocupam, em geral, a posição de fornecedores, e os países desenvolvidos, de consumidores. Contudo, a comercialização indiscriminada de recursos da fauna e flora pode levar algumas espécies à extinção, preocupação esta que motivou a discussão sobre a imposição de limites ao comércio de espécies selvagens.

Neste contexto, a CITES, assinada em Washington D.C. em 1972, tem por objetivo regulamentar o comércio internacional de espécies da fauna e flora selvagens ameaçadas de extinção. Ao prever tanto obrigações às Partes – inclusive o monitoramento de resultados - a convenção representa um passo importante na regulamentação de um dos fatores que enfraquecem a biodiversidade.

SWANSON entende, porém, que a CITES dispensou pouca atenção aos problemas dos países em desenvolvimento em manter a vasta diversidade biológica, pois focou na identificação de espécies ameaçadas e no posterior banimento ou restrição do comércio dessas espécies, o que não favorece os países menos desenvolvidos. Em sua crítica, o autor sugere que CITES deveria apresentar um mecanismo no qual o comércio destrutivo seria banido e o comércio sustentável seria incentivado.<sup>209</sup> Porém, ao contrário da CDB, a CITES não foi elaborada com o propósito de incentivar o uso sustentável dos recursos vivos, mas sim de banir o comércio sempre que coloque ou venha a colocar em risco a sobrevivência das espécies.

Entretanto, o objetivo de resguardar as espécies do risco de extinção nem sempre é atingido. Não há uma assistência às Partes na avaliação de emissão das Permissões de Exportação, tampouco na elaboração dos relatórios anuais, e as partes nem sempre dispõem de pessoal especializado na tarefa.

---

<sup>209</sup>SWANSON, T. op. cit., p. 98.

A CITES originou-se em um período no qual a superexploração das espécies para o comércio internacional era um fato que causava grande preocupação. Desta forma, a Convenção foi construída com base no pressuposto de que o comércio e a conservação são contrapostos, ou seja, a ameaça à conservação deve ser combatida com a restrição ao comércio, ao passo que as restrições ao comércio resultam em maior proteção.<sup>210</sup> Esta orientação fica clara na forma pela qual os Anexos foram estruturados: quanto maior a ameaça de extinção, maior a limitação ao comércio, culminando no banimento total da comercialização para as espécies listadas no Anexo I. A presunção contra a emissão de permissões está definida pela expressão “conclusões de não prejudicialidade”, segundo a qual faz-se necessário alcançar uma conclusão positiva sobre a ausência de prejuízo, muito mais onerosa do que a simples constatação de que nenhuma evidência de dano potencial tenha sido verificada; em caso de eventual dúvida quanto à situação das espécies ameaçadas e dos impactos do comércio, o citado termo demanda a retenção da permissão sem a consideração de outros fatores.

Entretanto, o comércio não é a única ameaça às espécies, podendo, inclusive, ter pouco impacto em determinados casos. Por ocasião das negociações da CDB, vinte anos após a CITES, a biodiversidade sofria a ameaça de extinção de famílias inteiras de espécies, sendo a principal ameaça a perda dos habitats naturais, os quais foram gradualmente convertidos em outras formas de uso mais lucrativas do que a preservação da biodiversidade. Tal constatação corrobora o fato de que o futuro das espécies selvagens repousa em incentivos econômicos para a sua manutenção, os quais podem ser disponibilizados pela utilização e comércio sustentáveis da biodiversidade.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro de 1992, teve como propósito principal de sua agenda a discussão de uma convenção sobre diversidade biológica, discussão esta marcada pela divisão entre os países materialmente ricos do Norte e os países ricos em biodiversidade do sul. Além dos representantes e chefes de Estado dos países participantes, a Conferência registrou a presença de organizações não-governamentais atuantes em diversas áreas: defensores de direitos dos animais, defensores dos indígenas, grupos conservacionistas, e outros. Certamente cada organização, bem como cada Estado, apresentava uma perspectiva diferente sobre a importância da Conferência e da Convenção que seria discutida.

---

<sup>210</sup>COONEY, Rosie. op. cit., p. 265.

A divergência de entendimentos entre os países do Norte e do Sul tinham por base as diferentes percepções dos problemas do meio ambiente e do desenvolvimento, já evidenciadas na Conferência de Estocolmo de 1972, o que dificultou um acordo sobre o significado de desenvolvimento sustentável. Inicialmente buscou-se um conceito universal a ser aplicado a todos os Estados; percebeu-se, porém, que os países encontravam-se em diferentes fases do processo de desenvolvimento e portanto tinham diferentes pontos de vista sobre qual a melhor forma de desenvolvimento era a mais apropriada para a situação mundial e para as particularidades internas de cada um. Finalmente, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (WCED) propôs uma definição que representaria uma posição relativista<sup>211</sup>. A cada Estado foi dada a possibilidade de decidir suas prioridades em termos de meio ambiente, e equilibrá-las com as necessidades das gerações futuras.

Os Estados perceberam, entretanto, que alguns assuntos relativos ao meio ambiente ultrapassavam as fronteiras de um país; para tais assuntos – como por exemplo a destruição da camada de ozônio e o aquecimento global - fazia-se necessária a adoção de estratégia e gestão globais. Assim, reconheceu-se a necessidade de desenvolvimento de programas comuns de gerenciamento do meio ambiente. Nesta diretriz, nasceu a Convenção da Diversidade Biológica.

### **3.2. Estrutura das Convenções**

O número de instrumentos legais que tratam da conservação de recursos naturais evoluiu durante um período de cinquenta anos, em um processo que resultou em uma quantidade de tratados não coordenados entre si. Os principais instrumentos são estruturados de maneiras diferentes, operam sob perspectivas e prioridades diversas, e não interagem com uma estratégia comum para alcance dos objetivos. O problema não é necessariamente os prós e os contras dos tratados individualmente considerados, mas o nível de interconexão entre eles, o que, se maior, deveria resultar em uma reversão nos resultados de destruição do meio ambiente.

---

<sup>211</sup>OUR COMMON FUTURE: 27. Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, (UNITED NATIONS. *Report of the World Commission on Environment and Development: our Common Future*, cit.).

A CITES é um instrumento direcionado, concentrado exclusivamente na regulamentação do comércio internacional de espécies em extinção ou ameaçadas; é redigida em linguagem clara que define obrigações específicas às Partes. A convenção não prevê financiamento e, mesmo assim, é considerada um modelo de eficácia<sup>212</sup>.

A CDB é uma convenção-quadro e, comparada à CITES, possui uma estrutura diferente e um estilo mais genérico, necessitando de instrumentos subsidiários para o atingimento de seus objetivos. Na verdade, a abordagem estrutural do texto da CDB não se distancia dos itens da Agenda 21, instrumento publicado na Conferência Rio-92. A CDB vai além dos limites dos acordos anteriores sobre conservação, ao buscar a conservação de todo o ecossistema e de materiais inorgânicos que mantêm o ecossistema, ao mesmo tempo em que procura preservar a integridade da biodiversidade na Terra. Apesar de seu escopo abrangente, a CDB não se relaciona expressa ou estruturalmente com outras convenções sobre o meio ambiente.

Teoricamente, o comércio de espécies selvagens provenientes de criadouros sustentáveis pode contribuir tanto para a geração de meios de sobrevivência quanto para a conservação das espécies. Entretanto, o excessivo comércio de espécies mostrou-se insustentável, o que resultou na elaboração da CITES, cujo objetivo era criar uma estrutura na qual o comércio seria não prejudicial à sobrevivência das espécies. Contudo, apesar dos esforços, o uso sustentável ainda não é um objetivo plenamente cumprido. Da mesma forma, apesar da abrangência ampla da CDB, verifica-se que a conservação da biodiversidade ainda é um desafio. Considerando essa realidade, nota-se que há muitas razões para a integração entre a CITES e a CDB na busca de seus objetivos.

A CITES define seu escopo no Artigo II: regulamentar o comércio internacional de espécies que, afetadas pelo comércio, estejam ameaçadas de extinção ou que venham a tornar-se ameaçadas caso não se regule a prática. A categorização das espécies e o nível de proteção exigido são definidos nos Anexos da Convenção. A linguagem do texto não é permissiva, mas sim proibitiva, conforme demonstra o Artigo II (4)<sup>213</sup>.

A CITES dispõe predominantemente de mecanismos de intervenção para controlar o comércio, ao invés de prever medidas positivas para facilitar o comércio. A disposição

---

<sup>212</sup>BROWMAN, M.; DAVIES, P.; REDGWELL, C. *Lyster's international wildlife law*. Cambridge Cambridge University, 2010.

<sup>213</sup>CITES, Artigo (4): As partes não permitirão o comércio de espécimes de espécies incluídas nos anexos I, II e III, exceto de acordo com as disposições da presente convenção.

principal prevista no Artigo VIII<sup>214</sup> é enfatizar a proibição do comércio de espécies listadas e, caso os Estados discordem dos dispositivos ali mencionados, este poderão apenas fazê-lo adotando medidas ainda mais severas do que aquelas adotadas pela Convenção. Não há qualquer previsão no sentido de permitir aos Estados a substituição e inclusão de regimes mais lenientes, exceto pela oposição de reservas. Assim, resta claro que o foco da convenção é em um regime internacional para gerenciar o comércio de espécies em risco, impondo proibições e/ou restrições ao comércio.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados define que o preâmbulo de uma convenção é parte integrante e objeto e, tal como o texto, deve ser interpretada e observada.<sup>215</sup> No caso da CITES, o Preâmbulo não expressa qualquer diretriz permissiva para facilitar o uso sustentável de espécies selvagens, e também não utiliza o termo “uso sustentável” diretamente, ainda que a referida expressão já era conhecida à época, tendo a Convenção de Ramsar, assinada dois anos antes, utilizado o termo “*exploração racional*”<sup>216</sup>, considerado sinônimo.

A CDB difere das demais convenções que tratam da conservação do meio ambiente e seguramente guarda pouca semelhança textual, conceitual ou estrutural com a CITES. A CDB expressa que o uso de recursos naturais seja promovido positivamente, embora limitado pela diretriz de preservação para as gerações futuras. Seu objetivo primordial está declarado no Artigo 1.

A CDB não aborda exaustivamente todos os mecanismos de conservação, mas trata da conservação enfatizando mecanismos *in situ* diretamente relacionados com o conceito de uso sustentável. Enquanto que qualquer Convenção que trate de proteção de *habitats* encontra imediata sinergia com o Artigo 8 da CDB, verifica-se que não há, nesta, qualquer menção ao comércio internacional que a pudesse conectar imediatamente com a CITES, apesar de ser o comércio um dos desafios para a conservação da biodiversidade. Contudo, algumas provisões da CDB são relevantes para o desenvolvimento de sinergia, como por exemplo a cooperação para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, prevista no

<sup>214</sup>CITES, Artigo VIII: Medidas que deverão adotar as Partes (*omissis*).

<sup>215</sup>CONVENÇÃO DE VIENA, Art. 31(2): Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seus preâmbulos e anexos (*omissis*). BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2017.

<sup>216</sup>CONVENÇÃO DE RAMSAR, Artigo 3(1): As Partes Contratantes deverão elaborar e executar os seus planos de modo a promover a conservação das zonas úmidas incluídas na Lista e, na medida do possível, a exploração racional daquelas zonas úmidas do seu território.

Artigo 5; a necessidade de identificação de componentes que necessitem de medidas urgentes de conservação, prevista no Artigo 7(b); e em especial a adoção de medidas relacionadas à utilização de recursos biológicos para minimizar os impactos negativos na diversidade biológica, prevista no Artigo 10(b).

A CDB não se vincula expressamente a outras convenções sobre conservação, exceto indiretamente com as provisões da Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) e outras disposições relativas ao mar, em virtude do quanto disposto no Artigo 22 (2)<sup>217</sup>. Em que pese haver várias outras convenções sobre conservação da biodiversidade – incluindo-se a CITES - ainda que menos abrangente, não há qualquer incompatibilidade com ou derrogação de seus termos pela CDB, conforme expressamente previsto no Artigo 22(1)<sup>218</sup> desta.

### 3.3. Possibilidade de complementariedade

A CDB e a CITES são convenções compatíveis entre si com uma certa sinergia e um trabalho conjunto já estabelecido, com possibilidade de aumento da cooperação.

Os propósitos e objetivos da CDB e da CITES se sobrepõe até certo ponto. A CDB busca três objetivos principais, conforme já mencionado: conservação da biodiversidade, desenvolvimento sustentável e repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização de recursos genéticos e, por ser uma convenção-quadro, apresenta uma estrutura que alcança outros MEAs mais específicos que tratam de aspectos particulares da conservação do meio ambiente. A CITES, por outro lado, tem um foco mais preciso.<sup>219</sup>

Os objetivos imediatos de ambas as convenções estão interligados pelos objetivos previstos na Agenda 2030 Para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015, para se atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (*Millenium Development Goals* -

---

<sup>217</sup>CDB, Artigo 22(2): As Partes Contratantes devem implementar esta Convenção, no que se refere e ao meio ambiente marinho, em conformidade com os direitos e obrigações dos Estados decorrentes do Direito do Mar.

<sup>218</sup>CDB, Artigo 22(1): As disposições desta Convenção não devem afetar os direitos e obrigações de qualquer Parte Contratante decorrentes de qualquer acordo internacional existente, salvo se o exercício desses direitos e o cumprimento dessas obrigações cause grave dano ou ameaça à diversidade biológica.

<sup>219</sup>WIJNSTEKERS, Willem. *The evolution of CITES*. 9<sup>th</sup> ed. Budapest, Hungary: International Council for Game and Wildlife Conservation, 2011. p. 557. Disponível em: <[https://cites.org/sites/default/files/common/resources/Evolution\\_of\\_CITES\\_9.pdf](https://cites.org/sites/default/files/common/resources/Evolution_of_CITES_9.pdf)>.

MDG), em especial pelo Objetivo 15, complementado pelos subitens 15.5 e 15.6<sup>220</sup>. O objetivo 15 é assim definido:

*“Goal 15*

*Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss.”*

O número de Estados-Partes de ambas as convenções é similar, o que comprova o grau de importância e relevância das convenções em estudo.

Quanto à abordagem, verifica-se que a CDB adotou expressamente a abordagem ecossistêmica de gerenciamento para o atingimento dos objetivos da Convenção, conforme COP 5, Decisão V-6, a qual especifica que a abordagem ecossistêmica é uma estratégia para o gerenciamento integrado do solo, da água e dos recursos vivos para a promoção da conservação e o uso sustentável de forma equitativa.<sup>221</sup> Todas as decisões da CDB são adotadas por consenso nas Conferências das Partes que ocorrem bianualmente. Importante característica da Convenção é o mecanismo de financiamento, externado pelo “*Global Environmental Facility*”, cuja função é apoiar os países em desenvolvimento na conclusão dos objetivos da Convenção. A premissa da CDB é o encorajamento às Partes, ao invés de imposição de sanções pelo não atingimento dos objetivos. Por fim, a CDB prevê a oportunidade das Partes de negociarem protocolos específicos para o gerenciamento de determinados temas, como por exemplo o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e o Protocolo de Nagoya relativo ao acesso a recursos genéticos.

Em termos de abordagem, a CITES foca nas espécies, listando-as de acordo com a necessidade de regulamentação do comércio. Uma das mais antigas convenções, a CITES caracteriza-se por adotar diretrizes e controles que dependem de uma regulamentação para o atingimento dos objetivos, abdicando de uma possível abordagem mercadológica.

---

<sup>220</sup>2030 Agenda for Sustainable Development: 15.5: Take urgent and significant action to reduce the degradation or natural habitats, halt the loss of biodiversity and, by 2020, protect and prevent the extinction of threatened species; 15.7: Take urgent action to end poaching and trafficking of protected species of flora and fauna and address both demand and supply of illegal wildlife products. (em UNITED NATIONS. General Assembly. *A/RES/70/1*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>. Acesso em: 29 set. 2017).

<sup>221</sup>Decisão V—6: The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way. Thus, the application of the ecosystem approach will help to reach a balance of the tree objectives of the Convention: conservation, sustainable use, and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources. (em CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. COP 5 Decision V/6. *Ecosystem approach*, cit.

Apesar da CITES tratar de espécies inseridas no ecossistema, a convenção não adota uma abordagem ecossistêmica de gerenciamento, tampouco considera os fatores socioeconômicos como prioritários. As decisões da CITES, quando não tomadas por consenso, necessitam de aprovação de dois-terços das Partes votantes para a adoção de emendas aos Anexos, Resoluções e Decisões.

Em caso de descumprimento dos preceitos da CITES, o Comitê Permanente da convenção autoriza as Partes a agir multilateralmente e recusar a importação. A supervisão externa do progresso da convenção é feita pela revisão das CoPs e vários relatórios. Diferentemente de outras convenções, a CITES não possui mecanismos financeiros para acompanhar a implementação da convenção.

### 3.4. Uso Sustentável

O conceito de uso sustentável permeia toda a CDB, mas não é incluído expressamente na CITES como um princípio superveniente. Contudo, afóra as referências à equidade inter e intrageracional no preâmbulo, uma comparação entre os “*non-detrimental findings*” (conclusão de não prejudicialidade) da CITES com a definição de uso sustentável da CDB indica diferenças mínimas que se traduzem em semelhanças de intenção.<sup>222</sup>

A definição da CDB engloba todos os componentes da biodiversidade, buscando evitar o declínio da população de animais e plantas para as futuras gerações. Em contraste, a CITES não fornece propriamente uma definição para uso sustentável, mas requer que as exportações sejam não prejudiciais à sobrevivência das espécies ou ao seu papel no ecossistema. Com relação aos componentes da biodiversidade, a CDB utiliza definições mais atuais que comportam genes, populações e espécies, e também ecossistemas. Apesar da CITES não referir-se a tais componentes da biodiversidade, é evidente que, para assegurar a sobrevivência das espécies, exige-se das partes da CITES a certeza de que o comércio não

---

<sup>222</sup>A CDB define uso sustentável como “o uso de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras (artigo 2). Com as conclusões de não prejudicialidade da CITES, requer-se que as exportações de espécies elencadas no Anexo II sejam declaradas não prejudiciais para a sobrevivência das espécies (artigo IV, parágrafo 2), além de serem monitoradas de modo a assegurar a sobrevivência das espécies no ecossistema (artigo IV, parágrafo 3).



trará efeitos prejudiciais à biodiversidade, assegurando, assim, que a sobrevivência das espécies esteja protegida.

A ênfase da CDB na conservação para as gerações futuras não está englobada nas conclusões não prejudiciais da CITES, mas a referência às futuras gerações de seu Preâmbulo assegura que o conceito é comum a ambas as convenções.

O termo “*uso sustentável*”, apesar de amplamente utilizado, sofre frequentemente limitação em sua interpretação. Parte da limitação deve-se ao fato de que é impossível prever conclusivamente que determinado uso seja sustentável, já que impossível prever o futuro com segurança. Cabe, também, destacar duas interpretações complementares. De um lado, o termo é utilizado para referir-se à sustentabilidade biológica tal como a definição da CDB; por outro lado, o uso sustentável também é utilizado para indicar a estratégia conservacionista na qual o uso de recursos naturais resulta em incentivos à conservação de recursos específicos, esta mais precisamente definida como incentivo voltado à conservação.

Ambas as convenções fornecem orientações e recomendações para sua implementação, a CDB através de Decisões e a CITES através de Resoluções; sendo que as decisões da CDB relativas ao uso sustentável abrangem uma gama maior de assuntos. As orientações da CDB seguem a Abordagem Ecosistêmica, segundo a qual as pessoas são consideradas parte integrante de vários ecossistemas, e foi assim definida:

*“A abordagem Ecosistêmica é uma estratégia para o gerenciamento integrado da terra, água e recursos vivos que promove a conservação e o uso sustentável de maneira equitativa. Assim, a aplicação da abordagem ecosistêmica auxiliará no alcance dos três objetivos da Convenção: conservação, uso sustentável e repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da utilização dos recursos genéticos.”* (tradução livre).<sup>223</sup>

A Abordagem Ecosistêmica recomenda que a repartição de benefícios seja mais abrangente, que o gerenciamento de ações seja feito em escala apropriada, com a descentralização ao nível mais baixo, e que a cooperação intersetorial seja assegurada.<sup>224</sup> Sendo assim, esta abordagem é tipificada pelo seu envolvimento e reconhecimento da

---

<sup>223</sup>Decisão V/6: “The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way. Thus, the application of the ecosystem approach will help to reach a balance of the three objectives of the Convention: conservation, sustainable use and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources.” (in CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. COP 5 Decision V/6. *Ecosystem approach*, cit.).

<sup>224</sup>Id. Ibid.

atividade humana; a CITES, ao contrário, foca na conservação de espécies selvagens, e não na atividade humana.

Em complemento, a CDB adotou os Princípios e Diretrizes de Addis Ababa para o Uso Sustentável da Biodiversidade, o qual fornece direcionamento mais específico às Partes.<sup>225</sup> Os catorze princípios apresentam um quadro para o aconselhamento de governos, indígenas e comunidades locais, gerenciadores de recursos, setores privados e outros, sobre como assegurar que o uso de componentes da biodiversidade não resulte em declínio da diversidade biológica a longo prazo.

As orientações da CITES para as conclusões de não prejudicialidade são limitadas e basicamente focadas em aspectos meramente biológicos. A Resolução Conf. 10.3 sobre a Designação e Atribuições de Autoridades Científicas<sup>226</sup> contém determinação de que as conclusões sejam baseadas em revisões científicas de informações sobre o status da população, a distribuição, tendência populacional, colheita, e outros fatores biológicos e ecológicos, quando apropriados.<sup>227</sup>

Uma comparação entre as orientações da CDB (Princípios da Abordagem Ecosistêmica e Princípios de Addis Ababa) com as determinações das conclusões de não prejudicialidade da CITES indica que estas são englobadas por aquela. A maioria dos tópicos abordados pelas conclusões de não prejudicialidade da CITES encaixa-se nos Princípios de uso Sustentável; a principal diferença está no tratamento de fatores socioeconômicos, os quais não parecem ser uma prioridade na CITES. De fato, as questões complexas de repartição de benefícios e uso de incentivos para promover a conservação são consideradas, por algumas Partes, de discussão mais apropriada no âmbito da CDB.

As diretrizes das conclusões de não prejudicialidade da CITES incluem referências a questões socioeconômicas, porém com a finalidade de indicar a probabilidade de

---

<sup>225</sup>COP 7, Decisão VII/12 (in CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. COP 7 Decision VII/12. *Sustainable Use* (Article 10), cit.).

<sup>226</sup>In CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Resolution Conf. 10.3. *Designation and role of the Scientific Authorities*, cit.

<sup>227</sup>Res. Conf. 10.3, 2-h: “The findings and advice of the Scientific Authority of the country of export be based on the scientific review of available information on the population status, distribution, population trend, harvest and biological and ecological factors, as appropriate, and trade information relating to the species concerned.” (in CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Resolution Conf. 10.3. *Designation and role of the Scientific Authorities*, cit.).

sustentabilidade. Na COP 13, as partes reconheceram a necessidade de discussão sobre como a preocupação com os meios de subsistência poderia ser discutida no âmbito da CITES<sup>228</sup>.

### 3.5. Comparação de objetivos

Sendo uma convenção-quadro, a CDB objetiva a promoção do uso sustentável através do desenvolvimento de indicadores e de relatórios nacionais. Em contraste, a CITES desenvolveu vários processos de revisão independentes, cujo objetivo é auxiliar as partes na implementação da Convenção. Importante destacar o “*Significant Trade Review*” da CITES, segundo o qual os Comitês de Plantas e Animais reveem regularmente os níveis de comercialização das espécies listadas no Anexo II e podem recomendar algumas ações; seguindo tais recomendações, os Estados-Partes poderão incrementar a base sobre a qual as conclusões de não prejudicialidade são feitas.

Dada a sobreposição de objetivos e abordagens relativos ao uso sustentável em ambas as convenções, uma implementação colaborativa induz a uma redução da quantidade de trabalho e auxilia no atingimento dos objetivos. Ao comparar as prioridades das duas convenções, é possível identificar áreas nas quais a colaboração poderia resultar em mudanças visíveis. A abordagem ecossistêmica adotada pela CDB é desafiadora quanto à sua implementação para a qual o foco da CITES nas espécies poderia ser útil.

Em nível geográfico, ambas as convenções priorizam determinados países como foco de assistência. A CDB prevê meios de assistência a países em desenvolvimento, enquanto que a CITES identificou um grupo de países exportadores megadiversos que poderiam beneficiar-se com a assistência para a capacitação.

Em nível temático, o uso sustentável é característica central em cada programa de trabalho da CDB, muitos dos quais englobam as espécies listadas da CITES, como por exemplo a diversidade marinha e costeira, a biodiversidade de florestas, e outras. Os programas temáticos da CDB são compostos por diversas atividades que envolvem vários aspectos relacionados ao uso sustentável de recursos, como avaliação do estado da biodiversidade, desenvolvimento de indicadores, inclusão de considerações de uso

---

<sup>228</sup>Em CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Thirteenth meeting of the Conference of the Parties Bangkok (Thailand), 2-14 October 2004. *Achieving greater synergy in CITES and CBD implementation*. Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/13/doc/E13-12-1-1.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

sustentável em estratégias e planos de trabalho sobre biodiversidade nacional, e compilação e análise de casos para a definição de exemplos de boas práticas. Várias das citadas atividades da CDB são compatíveis com os trabalhos das Autoridades Científicas da CITES, dentre os quais destaca-se a elaboração de conclusões de não prejudicialidade. Para tanto, faz-se necessário para a gestão de espécies que as medidas de conservação estejam disponíveis, o que pode incluir programas para áreas protegidas, programas de gestão de comunidades locais, ou ainda conservação incentivada. Não obstante, várias questões multidisciplinares estão relacionadas com os programas temáticos e são relevantes para o gerenciamento do comércio internacional, o que é exemplificado com a biossegurança, o acesso a recursos genéticos, o conhecimento tradicional, os direitos de propriedade intelectual, e outros. Conclui-se, portanto, que os programas da CDB contribuem para o desenvolvimento da habilidade do país em definir conclusões de não prejudicialidade robustas e consistentes. Assim, o desenvolvimento de abordagens integradas para o atingimento dos objetivos das convenções em relação ao uso sustentável é de grande importância.

Em nível taxonômico, Resoluções específicas da CITES invocam as partes a tomar medidas específicas para determinadas espécies. Ao mesmo tempo, algumas atividades recomendadas pelas Resoluções da CITES, tais como planejamento, gestão interna para o uso sustentável, e incentivos para a conservação, podem igualmente ser vistas como atividades a ser desenvolvidas no âmbito dos programas da CDB. Consequentemente, as espécies em questão serão objeto de programas desenvolvidos em nível nacional, segundo a CDB, e em nível internacional, pela CITES, e poderão, inclusive, ser objeto de financiamento pelo *Global Environment Facility*.

O artigo 22 da CDB prevê que as disposições da Convenção não afetaram direitos e obrigações de qualquer Parte Contratante decorrentes de qualquer outro acordo internacional existente, exceto se o exercício de tais direitos e obrigações cause grave dano à diversidade biológica. Os Estados-Partes da CITES assumem a obrigação de regulamentar o comércio internacional das espécies ameaçadas de extinção. Pela interpretação do citado artigo 22 da CDB, considerando que as obrigações assumidas pelos Estados-Partes ao ratificarem a CITES incluem uma proteção ainda maior à biodiversidade, a CDB não interfere nas provisões daquela.

O artigo 7(b)<sup>229</sup> da CDB convida os Estados-Partes a monitorar os componentes da diversidade biológica, em especial aqueles que requeiram medidas urgentes de conservação e aqueles que ofereçam o maior potencial de utilização sustentável. Neste ponto, a CDB reconhece que o uso sustentável pode não ser a abordagem mais apropriada em situações nas quais medidas urgentes de conservação sejam necessárias. A CITES de certa forma emprega tais medidas de conservação para as espécies ameaçadas de extinção, cuja extinção está ou poderia vir a estar afetada pelo comércio.

A CDB complementa a CITES ao abordar outras formas importantes de destruição de espécies. Enquanto que a CITES refere-se somente ao comércio internacional de espécies ameaçadas, a CDB caminha mais longe ao tratar de proteção do ecossistema e habitats naturais<sup>230</sup>, matéria esta não abarcada pela CITES.

Apesar do termo “*uso sustentável*” não ser materialmente incluído no texto da CITES, o princípio foi incorporado pela Convenção através dos critérios para a concessão das permissões de exportação.<sup>231</sup> FAVRE explica que a premissa chave para a utilização de espécies selvagens é que seja feita dentro do contexto do uso sustentável, o que significa que, sendo o uso sustentável, não poderá causar ameaças à espécie.<sup>232</sup>

Para CARRIER, a CITES apresenta uma abordagem reativa à utilização não sustentável de espécies selvagens, visto que é somente aplicada caso o comércio internacional se apresente ou venha a se apresentar como uma ameaça à sobrevivência de tais espécies; a CDB, por outro lado, oferece uma abordagem proativa, o que inclui a identificação e o monitoramento de atividades que possam causar impactos negativos significantes à biodiversidade e monitorar seus efeitos.<sup>233</sup>

É diretriz da CDB incorporar as pessoas que vivem próximas aos recursos naturais à sua preservação; assim, a CDB aborda também a necessidade de se envolver as comunidades locais e promover as práticas indígenas sustentáveis.<sup>234</sup>

---

<sup>229</sup>CDB, Art. 7: Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, em especial para os propósitos dos arts. 8 e 10: (a) omissis; (b) monitorar, por meio de levantamento de amostras e outras técnicas, os componentes da diversidade biológica identificados em conformidade com a alínea (a) acima, prestando especial atenção aos que requeiram urgentemente medidas de conservação e aos que ofereçam maior potencial de utilização sustentável.

<sup>230</sup>CDB, Artigo 8.

<sup>231</sup>CITES, Artigos III(2)(a) e IV(2)(a).

<sup>232</sup>FAVRE, David. Debate within CITES community: what direction for the future, cit., p. 884.

<sup>233</sup>CARRIER, David M. Conservation and sustainable use of wildlife: is the Biodiversity Convention compatible with CITES? *Eco-notes. Environmental Law & Policy*, v. 1, n. 2, p. 23, 1996.

<sup>234</sup>CDB, Artigos 8(j), 10(c) e (d).

### 3.6. Estratégia global para a Conservação de Plantas

Durante a Conferência das Partes/COP6 da Convenção sobre Diversidade Biológica, ocorrida em Haia em 2002, os países signatários adotaram, na Decisão VI/9, a Estratégia Global para a Conservação de Plantas (“*Global Strategy for Plant Conservation – GSPC*”), com o objetivo de conter a perda contínua da diversidade das plantas. A estratégia contava com dezesseis metas inovadoras, as quais deveriam ser alcançadas até 2010, e representou uma importante iniciativa da CDB ao definir objetivos de conservação e respectivos prazos para o alcance – 2010 - ainda que não vinculantes. Embora vários dos objetivos não foram atingidos até o prazo limite, a GSPC representou uma importante ferramenta para a motivação e unificação de diferentes atores envolvidos na conservação das plantas.

A GSPC foi revista e atualizada em 2010, na COP10, ocorrida em Nagoya, Japão. A Decisão X/17 consolidou e atualizou a GSPC para 2011-2020, com o objetivo de obstar a perda contínua da diversidade das plantas e assegurar um futuro sustentável, no qual as atividades humanas apoiem a diversidade de plantas e estas, por sua vez, possibilitem a subsistência dos seres vivos.

No âmbito da CITES, a COP6 criou o Comitê de Plantas, cujos objetivos são, em suma, (i) oferecimento de embasamento científico para a avaliação, discussão e decisões das COPS; (ii) verificação periódica da adequação das espécies nas diferentes listas; (iii) comunicação de casos nos quais alguma espécie possa estar ameaçada, com recomendação de ação; (iv) elaboração de resoluções sobre plantas, para discussão e aprovação pelas COPS.

Desde a 13ª Reunião do Comitê de Plantas, realizada em 2003 em Genebra, Suíça, as Partes da CITES buscam analisar os pontos de sinergia com os objetivos da GSPC e contribuir para sua implementação<sup>235</sup>. Desde então, vários aspectos convergentes foram identificados, dentre os quais destacam-se os citados a seguir.

A Meta 11 da GSPC 2011-2020, ao estabelecer “*nenhuma espécie da flora silvestre ameaçada pelo comércio internacional*”, faz clara referência à área de atuação e objetivo

---

<sup>235</sup>22. Global Strategy for Plant Conservation (CBD): Analysis and links with CBD (...) The Committee established a working group (Working Group 5) to look at ways for the PC to assist in the implementation of the CBD Global Strategy for Plant Conservation. This working group comprised the regional representative of Oceania and observers from Austria, Mexico, FFI (Chairman), IUCN and UNEP-WCMC. (em CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. *Summary Record Thirteenth Meeting of the Plants Committee*. Rapporteur Matthew Mustard. Geneva, Switzerland 12-15 August 2003. Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/pc/13/E-Minutes-PC13.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016).

central da CITES; na mesma linha, o Relatório de Conservação de Plantas da CDB, emitido em 2009, afirma que “na essência, a Meta 11 reflete a atividade central da CITES.”<sup>236</sup>

Mais recentemente, a Decisão 15.19 da COP15 da CITES, ocorrida em Doha, Qatar, em 2010, e dirigida ao Comitê de Plantas, assim definiu:

*“O Comitê de Plantas deve colaborar com a Estratégia Global para a Conservação das Plantas da Convenção sobre Diversidade Biológica, e com qualquer processo estabelecido para o desenvolvimento da Estratégia para além de 2010, considerando-se que seja relacionado com a CITES, e com outros assuntos relacionados às espécies de flora incluídas nos Anexos da CITES, e o Secretariado comunicará as contribuições da CITES no contexto do Memorando de Entendimentos com o Secretariado da CDB.”*<sup>237</sup>

Objetivando dar efetividade a essa decisão, as partes da CITES emitiram, na 19ª Reunião, o Documento 8.4, o qual define as contribuições reais e potenciais da CITES para os diferentes objetivos e metas da GSPC 2011-2020, e estipula mecanismos, metodologias e responsabilidades para o alcance da cooperação.<sup>238</sup>

Exemplos da sinergia e cooperação da CITES à GSPC são extraídos das Metas 2 e 3 da GSPC 2011-2020. São eles<sup>239</sup>:

*“Meta 2: Uma avaliação do estado de conservação de todas as espécies de plantas conhecidas, tanto quanto possível, com o objetivo de orientar ações de conservação.*

*Meta 3: Informação, pesquisa e produções associadas, e os métodos necessários para implementar a Estratégia, desenvolvidos e partilhados.”*

<sup>236</sup>CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. *Biological Diversity Plant Conservation Report: A Review of Progress in Implementing the Global Strategy for Plant Conservation*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2009. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/publications/plant-conservation-report-en.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

<sup>237</sup>CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. *Decisions of the Conference of the Parties to CITES in effect after its 15th meeting*. p. 4. Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/eng/dec/valid15/E15-Dec.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

<sup>238</sup>CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Nineteenth meeting of the Plants Committee Geneva (Switzerland), 18-21 April 2011. *Global Strategy for Plant Conservation of the Convention on Biological Diversity (Decision 15.19)*. Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/pc/19/e19-08-04.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

<sup>239</sup>A ESTRATÉGIA Global para a Conservação de Plantas (EGCP) 2011 - 2020 .....e o que significa para você. *Boletim informativo do subcomitê para a conservação de plantas da UICN Fevereiro 2011*. Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/guia\\_egcp\\_\\_portugues.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/guia_egcp__portugues.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2016.

A contribuição da CITES está demonstrada nas espécies de plantas listadas nos seus Anexos, o que já é uma indicação da necessidade de ações para a conservação das taxonomias. Além disso, todas as alterações ou inclusões de espécimes nos Anexos são precedidas de estudos detalhados sobre a situação de cada um, estudos esses disponibilizados para interessados fora da CITES.

Não obstante, durante a 20ª Reunião do Comitê de Plantas da CITES, ocorrida em Dublin em 2012, as Partes emitiram o Documento 13<sup>240</sup>, apresentando outros procedimentos desenvolvidos pela CITES que poderiam ser úteis para a implementação daquelas metas: conclusões de não prejudicialidade, (*non detrimental findings*) revisão periódica dos três Anexos, e revisões sobre o comércio (*significant trade review*). Tais procedimentos não apenas apresentam dados adicionais sobre a situação de conservação dos espécimes, mas também apresentam uma metodologia que pode ser aplicada para a implementação das metas.

A avaliação dos status de conservação dos espécimes listados nos Anexos da CITES normalmente inclui avaliação de dados sobre o nível populacional, com referência às áreas de distribuição e habitats, e, nesse contexto, representa um ponto relevante de complementariedade com a Meta 7 do GSPC, que define “*pelo menos 75 por cento das espécies ameaçadas conservadas in situ*”. Esses dados são úteis para os programas de conservação *in situ* de tais espécimes.

A sustentabilidade é um critério importante para se chegar ao resultado de não prejudicialidade das plantas listadas nos Anexos da CITES. Este critério está diretamente relacionado à Meta 12, a qual refere-se a “*todos os produtos à base de plantas silvestres provenientes de fontes sustentáveis*.”<sup>241</sup>, uma vez que os resultados de não prejudicialidade são pré-condições para a emissão das permissões de exportação e de importação, em alguns casos, previstos na CITES.

Quanto aos conhecimentos indígenas, as contribuições da CITES são, também, importantes para o cumprimento da Meta 13 da GSPC<sup>242</sup>, em especial quanto às espécies de plantas utilizadas na medicina tradicional. A Resolução da Conferência 10.19, Revisada na

---

<sup>240</sup>Em CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Twentieth meeting of the Plants Committee Dublin (Ireland), 22-30 March 2012. *Global Strategy for Plant Conservation of the Convention on Biological Diversity (Decision 15.19) Report of the Working Group*. Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/com/pc/20/E20-13.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

<sup>241</sup>“All wild harvested plant-based products sourced sustainably”, em Id. Ibid.

<sup>242</sup>“Indigenous and local knowledge innovations and practices associated with plant resources, maintained or increased, as appropriate, to support customary use, sustainable livelihood, local food security and health care.”



COP 14<sup>243</sup>, fornece importantes direcionamentos para o comércio de tais espécimes, respeitando e assegurando os direitos e os conhecimentos das populações indígenas.

Os exemplos mencionados são indicadores relevantes do alto potencial de sinergia entre as atividades da CITES relativas às plantas, e o GSPC.

---

<sup>243</sup>CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Resolution Conf. 10.19 (Rev. CoP14). *Traditional medicines*. Disponível em: <<https://cites.org/eng/res/10/10-19R14C15.php>>. Acesso em: 20 out. 2017.



## CONCLUSÃO

Neste breve estudo, foram comparadas duas Convenções sobre o Meio Ambiente: a Convenção da Diversidade Biológica (CBD) e a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), as quais destacam-se em virtude de serem potencialmente aplicáveis a todas as espécies de seres vivos, em qualquer habitat.

As Convenções apresentam estruturas diversas: a CBD é uma convenção quadro que trata de vários temas relacionados à preservação da biodiversidade, oferecendo, em todos os casos, diretrizes básicas para o atingimento dos objetivos ali descritos; a CITES, por outro lado, trata apenas do comércio internacional de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção, elencando-as em três anexos, de acordo com o grau de risco; ao contrário da CBD, a CITES expressa providências específicas e impõe sanções aos Estados Parte pela inobservância de suas diretrizes.

As diferenças básicas entre ambas as Convenções devem-se primeiramente ao fato dos regimes adotados refletirem ameaças diferentes à biodiversidade, as quais provocaram, respectivamente, o ímpeto pelas negociações e moldaram suas provisões em diversas maneiras. Dentre tais divergências, ressalta-se a estratégia adotada e os objetivos políticos específicos.

Os momentos históricos distintos nos quais a CBD e a CITES foram elaboradas tiveram papel determinante na contextualização das Convenções. A partir da Segunda Guerra Mundial, a preocupação com o meio ambiente começou a ganhar força, impulsionada pela criação da Organização das Nações Unidas, a qual facilitou a discussão de temas em nível global. O crescimento constante e insustentável do comércio de animais selvagens, a partir da década de 1950, acendeu nos Estados a percepção da necessidade de regulamentação e restrição da prática, para a proteção da fauna e flora selvagens. Assim, a CITES foi elaborada a partir da iniciativa dos países desenvolvidos, principais consumidores e destinatários do comércio.

Os anos que antecederam a elaboração da CBD foram marcados por sérios problemas políticos, como a Guerra Fria, o desenvolvimento tecnológico e consumerista entre os países desenvolvidos de um lado, e as ditaduras que mantiveram na pobreza a maioria dos países em desenvolvimento em outro, o que legou as questões ambientais a segundo plano. Nesse

contexto, impulsionada pela crescente e rápida degradação do meio ambiente e pelos sucessivos desastres ambientais ocorridos principalmente na década de 1980, a Organização das Nações Unidas trouxe à pauta o tema da preservação da biodiversidade. Em consequência, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente para a discussão de importantes acordos, dentre os quais a CDB. As discussões, entretanto, foram marcadas por uma forte divisão de posições entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento: enquanto aqueles queriam impor regras restritas de proteção ambiental, divisão igualitária do ônus da preservação e proteção aos direitos da propriedade intelectual, os países em desenvolvimento e detentores da biodiversidade defendiam a necessidade de repartição justa e equitativa dos benefícios da exploração, bem como a responsabilização dos países desenvolvidos pelos danos já verificados. Para compor o consenso, a CDB foi assinada após várias concessões de ambos os blocos, o que resultou no uso de expressões como “*na medida do possível*”, e “*conforme o caso*”.

A estrutura da CDB está embasada em incentivos positivos, instruindo as partes a adotar medidas que resultem em estímulos à conservação e ao uso sustentável. Além disso, a CDB estabelece princípios gerais relativos ao comércio global de recursos genéticos que agregam valor à biodiversidade, proporcionando incentivos à sua manutenção.

Ao contrário, a proibição da CITES ao comércio de espécies em risco de extinção pode levar, em determinados casos, à redução de incentivos à conservação das espécies e seus habitats. Ao reconhecer essa situação, a CITES está gradualmente reposicionando-se de uma regulamentação negativa de restrição ao comércio insustentável, para um mecanismo positivo de facilitação do comércio sustentável, processo este iniciado com a Resolução Conf. 8.3, a qual reconhece que o comércio internacional pode ser benéfico à conservação das espécies e ao ecossistema, bem como ao desenvolvimento da população local, quando efetuado em níveis que não sejam prejudiciais à sobrevivência das espécies em questão,<sup>244</sup> até a Resolução Conf. 13.2, a qual adotou os Princípios e Diretrizes de Addis Ababa de Uso Sustentável da Biodiversidade.<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup>CITES, Res. Conf. 8.3: “RECOGNIZES that commercial trade may be beneficial to the conservation of species and ecosystems, and to the development of local people when carried out at levels that are not detrimental to the survival of the species in question; and (omissis)”.

<sup>245</sup>CITES, Res. Conf. 13.2, CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Conf.13.2 (Rev. CoP14). *Sustainable use of biodiversity*: Addis Ababa Principles and Guidelines. Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-13-02-R14.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

As ameaças à biodiversidade são enfrentadas de forma diversa pelas Convenções. A CITES concentra-se em listas de espécies, subespécies ou populações enumeradas, e estende-se para abordar o bem-estar de animais individuais.<sup>246</sup> No caso da CDB, a natureza sistemática das ameaças abordadas pela Convenção determina o foco em nível de ecossistemas, e não de espécies individuais.

Neste enfoque, a CDB prioriza a conservação das espécies *in situ* e dentro do país de origem, sendo a conservação *ex situ* considerada complementar à *in situ*.<sup>247</sup> Algumas provisões da CITES, por outro lado, direcionam-se à promoção da conservação *ex situ*. Diferentemente de espécies selvagens capturadas, os espécimes de cativeiro listados no Anexo I podem ser excluídos do sistema de permissões e, sob certas circunstâncias, podem vir a ser comercializados.<sup>248</sup> Entretanto, ainda que o motivo justificador desta exceção seja de aliviar a pressão nas populações selvagens pela satisfação da demanda com populações de cativeiro, a facilitação do comércio com estas espécimes de cativeiro podem vir a reduzir ou eliminar os incentivos para a conservação de *habitats* selvagens nos países detentores da biodiversidade; além disso, a criação de espécimes em cativeiro, pelo custo e tecnologia necessários, geralmente localiza-se nos países desenvolvidos, os quais geralmente não sediam os habitats naturais dos animais. Consequentemente, a transferência dos benefícios da biodiversidade dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos leva à diminuição dos incentivos à conservação *in situ*.

A CDB adota a abordagem ecossistêmica, a qual, integrando outras formas de gestão, aponta para a ação integrada no gerenciamento da terra, água e recursos vivos, buscando o uso sustentável e equilibrado, o que requer um acompanhamento das ações desenvolvidas e da evolução ou involução da biodiversidade. Nesse sentido, as conclusões de não prejudicialidade da CITES e o trabalho das Autoridades Científicas podem ser úteis no fornecimento de informações detalhadas, principalmente aos países nos quais o acompanhamento torna-se custoso e ineficaz.

Há ainda vários pontos com grande potencial de sinergia entre as duas convenções. Primeiramente, as esferas de atuações são complementares e interdependentes. O comércio internacional de espécies ameaçadas de extinção não é um problema discreto e isolado para a conservação das espécies, e o controle, isoladamente, pode se mostrar ineficaz para

---

<sup>246</sup>CITES, Artigo III (2)(c), (3)(b), (4)(b) e (5)(b).

<sup>247</sup>CDB, Artigos 8 e 9.

<sup>248</sup>CITES, Artigo VII (5).

assegurar a defesa da fauna e da flora. O combate efetivo ao comércio internacional insustentável exige o enfrentamento de vários problemas, tais como a gestão nacional das espécies selvagens, incentivos econômicos para a conservação e o uso sustentável, e proteção nacional das espécies contra a exploração, todas áreas abrangidas pelo escopo da CDB. Por outro lado, a regulamentação do comércio internacional das espécies está além do escopo da CDB, conquanto a exploração do comércio internacional impacte significativamente na conservação e no uso sustentável em nível nacional.

Não obstante, a amplitude da área de atuação da CDB, aliada à grande divergência de pontos de vista dos Estados-partes, dificulta a formulação efetiva e oportuna de políticas em áreas específicas, como o comércio internacional, ao passo que as ações da citada área de atuação são facilitadas em um fórum mais maduro e específico como a CITES.

Dentre os temas tratados especificamente pela CDB, este estudo destacou o acesso a recursos genéticos e distribuição de benefícios e os direitos da propriedade intelectual.

Anteriormente tratados como patrimônio comum da humanidade e portanto passíveis de livre exploração por quaisquer Estados, os recursos genéticos da diversidade biológica foram regulamentados pela CDB, a qual abandonou o regime de livre acesso e reconheceu o direito dos países provedores de tais recursos à repartição dos benefícios resultantes da exploração e à transferência de tecnologia, objetivando, com o benefício daí auferido, incrementar as medidas de preservação da biodiversidade. No mesmo sentido, inovou a CDB ao reconhecer os direitos das comunidades locais e indígenas ao acesso aos benefícios daí oriundos, uma vez que estas comunidades representam um elo importante na conservação dos recursos naturais. Tal inovação revelou-se um avanço importante em relação à CITES, a qual não prevê a repartição de benefícios como forma de incentivar a preservação ambiental e reconhecer o conhecimento tradicional.

A questão da propriedade intelectual também foi tema de divergência entre os países industrializados do Norte e os países provedores de recursos genéticos do Sul. Enquanto aqueles, detentores da tecnologia e de vários direitos de propriedade intelectual, defendiam a manutenção da proteção, estes argumentavam no sentido de que a situação os obrigava a pagar royalties, além de obstar o desenvolvimento tecnológico. Acordou-se, afinal, pela facilitação do acesso à tecnologia e sua transferência aos países em desenvolvimento, de forma justa e em condições que reconheçam e sejam compatíveis com a adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual.

Por fim, foi tratado o tema da soberania neste estudo. Verificou-se primeiramente que o conceito de soberania sofreu mutações ao longo do tempo, passando do conceito tradicional de soberania ilimitada do Estado, ao conceito contemporâneo de cooperação para a proteção de interesses comuns, dentre os quais destacou-se o meio ambiente.

O enfoque dado à soberania é, até certo ponto, diverso na CITES e na CDB. A imposição de restrições ao comércio internacional prevista na CITES demonstra uma certa limitação à soberania, uma vez que os Estados não têm poder decisório para, isoladamente, incluir ou excluir espécies dos anexos; não obstante, em caso de não observância das limitações da Convenção por parte do Estado exportador, além de possíveis sanções previstas na Convenção, ao Estado importador é dado vetar a importação caso este a considere prejudicial à conservação da espécie.

Amparada pelo Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, o qual estabelece o direito soberano do Estado de explorar seus próprios recursos, a CDB reafirmou a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, após, novamente, intensa discussão entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. A limitação, neste caso, foi determinada pela necessidade e interesse de proteção ambiental e pela obrigação de cooperação mútua. Desta forma, para o atingimento do objetivo de uso sustentável, o exercício da soberania pelos Estados, no contexto da CDB, é balanceado pela responsabilidade de conservação da biodiversidade e pela responsabilização por danos ambientais transfronteiriços.

Verificou-se, portanto, que a CDB trouxe uma mudança na aplicabilidade da soberania em relação à CITES, no sentido de que os recursos naturais deixaram de ser considerados patrimônio comum da humanidade e conseqüentemente acessíveis por qualquer Estado. Com enfoque aparentemente mais rígido, a soberania, na CDB, é moldada pelos princípios da cooperação e da responsabilização por danos transfronteiriços.

Com base nas informações e nos ensinamentos coletados, conclui-se que, apesar das diferenças de enfoque, abrangência e objetivos das Convenções estudadas, a complementariedade entre elas é evidente e já foi objeto de discussões entre os respectivos Secretariados. O estreitamento da sinergia e o desenvolvimento de ações conjuntas continuará a trazer benefícios cada vez mais significativos na proteção da biodiversidade.





## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELA, P. B. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ADAMS, W. M. *Against extinction: the story of conservation*. London: Earthscan Publications, 2004.

AMARAL JÚNIOR, Alberto. *Comércio internacional e a proteção do meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011.

ASEBEY, E. J.; KEMPENAAR, J. D. The intellectual property perspective on biodiversity: biodiversity prospecting; fulfilling the mandate of the Biodiversity Convention. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 28, p. 703-727, 1995.

BIRNIE, Patricia; BOYE, Alan. *International law & the environment*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BLOCH, Felix. The brazilian clause: a recent attempt to create linkages between the CDB and CITES. *RECIEL*, v. 10, n. 3, p. 268-270, 2001.

BRAGDON, S. H. The evolution and future of the law of sustainable development: lessons from the Convention on Biological Diversity. *Georgetown International Environmental Law Review*, v. 8, p. 423-434, 1996.

\_\_\_\_\_. National sovereignty and global environmental responsibility: can the tension be reconciled for the conservation of biological diversity? HeinOnline. *Harvard International Law Journal*, v. 33, n. 2, p. 381-392, 1992.

BRASIL. *Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D1570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 29 fev.e 25 nov. 2017.

BRAUTIGAM, Amie. *CITES: a conservation tool: a guide to amending the appendices to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Gland, Switzerland: IUCN, 1991.

BROWMAN, M.; DAVIES, P.; REDGWELL, C. *Lyster's international wildlife law*. Cambridge Cambridge University, 2010.

CARRIER, David M. Conservation and sustainable use of wildlife: is the Biodiversity Convention compatible with CITES? *Eco-notes. Environmental Law & Policy*, v. 1, n. 2, p. 23-26, 1996.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY - CBD. *Biological Diversity Plant Conservation Report: A Review of Progress in Implementing the Global Strategy for Plant Conservation*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2009. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/publications/plant-conservation-report-en.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. COP 5 Decision V/6. *Ecosystem approach*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7148>>. Acesso em: 30 set. 2017.

\_\_\_\_\_. COP 7 Decision VII/12. *Sustainable Use* (Article 10). Disponível em: <<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7749>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *List of Parties*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab=0>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. *Memorandum of Co-operation between The Secretariat of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Washington, D.C., 1973) and The Secretariat of the Convention on Biological Diversity (Nairobi, 1992)*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/agreements/agmt-cites-1996-03-23-moc-en.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2002. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-bonn-gdls-en.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. *The CITES species*. Disponível em: <<https://www.cites.org/eng/disc/species.php>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Conf.13.2 (Rev. CoP14). *Sustainable use of biodiversity: Addis Ababa Principles and Guidelines*. Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-13-02-R14.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Conf.16.3 (Rev. CoP17). Resolution Conf. 16.3 (Rev. CoP17) – The Conference of the Parties to the Convention. *ADOPTS the CITES Strategic Vision: 2008-2020*, annexed to this Resolution. Disponível em: <[https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-03-R17\\_0.pdf](https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-03-R17_0.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2017.

CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. *Decisions of the Conference of the Parties to CITES in effect after its 15th meeting.* Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/eng/dec/valid15/E15-Dec.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Eighth Meeting of the Conference of the Parties Kyoto (Japan), 2 to 13 March 1992. *Resolution of the Conference of the Parties.* Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/08/E-Resolutions.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Eleventh meeting of the Conference of the Parties Gigiri (Kenya), 10-20 April 2000. *Strategic and administrative matters. Evolution of the Convention. Strategic Plan for the Convention.* Disponível em: <[https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/doc/12\\_2.pdf](https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/doc/12_2.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Nineteenth meeting of the Plants Committee Geneva (Switzerland), 18-21 April 2011. *Global Strategy for Plant Conservation of the Convention on Biological Diversity (Decision 15.19).* Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/pc/19/e19-08-04.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Resolution Conf. 10.19 (Rev. CoP14). *Traditional medicines.* Disponível em: <<https://cites.org/eng/res/10/10-19R14C15.php>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolution Conf. 10.3. *Designation and role of the Scientific Authorities.* Disponível em: <<https://cites.org/eng/res/10/10-03C15.php>>. Acesso em: 12 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolution Conf. 8.3 (Rev. CoP13). *Recognition of the benefits of trade in wildlife.* Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/document/E-Res-08-03-R13.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

\_\_\_\_\_. *Review of the criteria.* Disponível em: <<https://www.cites.org/eng/prog/criteria.php>>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Summary Record Thirteenth Meeting of the Plants Committee.* Rapporteur Matthew Mustard. Geneva, Switzerland 12-15 August 2003. Disponível em: <<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/pc/13/E-Minutes-PC13.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Thirteenth meeting of the Conference of the Parties Bangkok (Thailand), 2-14 October 2004. *Achieving greater synergy in CITES and CBD implementation.* Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/13/doc/E13-12-1-1.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA – CITES. Twentieth meeting of the Plants Committee Dublin (Ireland), 22-30 March 2012. *Global Strategy for Plant Conservation of the Convention on Biological Diversity (Decision 15.19) Report of the Working Group*. Disponível em: <<https://www.cites.org/sites/default/files/eng/com/pc/20/E20-13.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *What is CITES?* Disponível em: <<https://www.cites.org/eng/disc/what.php>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

COONEY, Rosie. CITES and CBD: tensions and synergies. *RECIEL*, v. 10, n. 3, 2001.

COTTIER, Thomas. The protection of genetic resources and traditional knowledge: towards more specific rights and obligations in world trade law. *Journal of International Economic Law*, v. 1, n. 4, p. 555-584, 1998.

COUGHLIN JR., Michael D. Using the Merck-InBio Agreement to clarify the Convention on Biological Diversity. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 31, n. 2, p. 337-375, 1993.

DOWNES, David R. Biodiversity Symposium: the Convention on Biological Diversity: seeds of green trade? *Tulane Environmental Law Journal*, v. 8, n. 1, p. 163-180, 1994.

\_\_\_\_\_. New diplomacy for the biodiversity trade: biodiversity, biotechnology, and intellectual property in the Convention on Biological Diversity. *Touro Journal of Transnational Law*, v. 4, n. 1, p. 1-46, 1993.

A ESTRATÉGIA Global para a Conservação de Plantas (EGCP) 2011 - 2020 .....e o que significa para você. *Boletim informativo do subcomitê para a conservação de plantas da UICN* Fevereiro 2011. Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/guia\\_egcp\\_\\_\\_portugues.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/guia_egcp___portugues.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2016.

FAVRE, David. Debate within CITES community: what direction for the future. *Natural Resources*, v. 33, n. 4, p. 875-918, 1993. Disponível em: <[http://www.academia.edu/29496094/Debate\\_Within\\_the\\_CITES\\_Community\\_What\\_Direction\\_for\\_the\\_Future](http://www.academia.edu/29496094/Debate_Within_the_CITES_Community_What_Direction_for_the_Future)>. Acesso em: 19 out. 2017.

\_\_\_\_\_. A precautionary tale. In: BISSONETTE, John A.; KRAUSMAN, Paul R. (Eds.). *Integrating people and wildlife for a sustainable future*. Wildlife Society, 1995.

FITZMAURICE, Malgosia. International protection of the environment. *Recueil des Cours*, v. 293, 2001.

GARRISON, John L. The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) and the debate over sustainable use. *Pace Environmental Law Review*, v. 12, n. 1, p. 301-392, 1994.

GLOWKA, Lyle. *A guide to designing legal frameworks to determine access to genetic resources*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK in collaboration with IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany, 1998. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-034.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

HANDL, Gunter. Environmental security and global change: the challenge to international law. *Yearbook of International Environmental Law*, v. 1, n. 3, p. 3-33, 1990.

HELD, David. *Democracy and the global order: from the modern State to cosmopolitan governance*. Stanford: University Stanford, 1995.

HENDRICKX, Frederic; KOESTER, Veit; PRIP, Christian. Convention on Biological Diversity – access to genetic resources: a legal analysis. *Environmental Policy and Law*, v. 23, n. 6, p. 250-258, 1993.

HILL, Kevin D. The Convention on International Trade in Endangered Species: fifteen years later, 13 Loy. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, v. 13, n. 2, p. 231-278, 1990. Disponível em: <<http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1215&context=ilr>>.

HUTTON, J.M.; LEADER-WILLIAMS, N. Sustainable use and incentive-driven conservation: realigning human and conservation interests. *Oryx*, v. 37, n. 2, p. 215-226, Apr. 2003.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE – IUCN. The IUCN Red List of Threatened Species. *Achatinella decora*. 2017. Disponível em: <<http://www.iucnredlist.org/details/179/0>>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_. The IUCN Species Survival Commission. *Guidance for CITES Scientific Authorities*. Checklist to assist in making non-detriment findings for Appendix II exports. Compiled by A. Rosser and M. Haywood. Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/cites\\_guidance\\_prelims.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cites_guidance_prelims.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. WORLD WIDE FUND NATURE – WWF. *Caring for the Earth. A strategy for sustainable living*. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/CFE-003.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2017.

JEFFREY, Michael I. Bioprospecting: access to genetic resources and benefit-sharing under the Convention 7 on Biodiversity and the Bonn Guidelines. *Singapore Journal of International & Comparative Law*, v. 6, p. 747-808, 2002.

JENKINS, M., GREEN, R. E.; MADDEN, J. The challenge of measuring global change in wild nature: are things getting better or worse? *Conservation Biology*, v. 17, n. 1, p. 20-23, 2003.

JUSTE RUIZ, José. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw Hill, 1999.

KELSEN, Hans. *Direito internacional e Estado soberano*. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KRIEPS, Catharine L. Sustainable Use of Endangered Species under CITES: is IT a sustainable alternative? *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, v. 17, n. 1, p. 461-504, 1996.

LEADER-WILLIAMS, N. When is international trade in wild animals detrimental to survival: principles, avoidances and monitoring. In: GUIDANCE for CITES Scientific Authorities: Checklist to Assist in Making Non-detriment Findings for Appendix II Exports. Cambridge, 2002.

LINARELLI, John. Treaty governance, intellectual property and biodiversity. *Environmental Law Review*, v. 6, p. 21-38, 2004.

McNEELY, J. Economic incentives for conserving biodiversity. In: SZARO, R.; JOHNSTON, D. (Eds.). *Biodiversity in managed landscapes: theory and practice*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano – 1972*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - 1982. Parte XI*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conven%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-o-Direito-do-Mar-1982/parte-xi.html>>.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PÉRES SALOM, José Roberto. *El derecho internacional y el estatuto de los recursos genéticos*. Disponível em: <[http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21511/1/ADI\\_XIII\\_1997\\_07.pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21511/1/ADI_XIII_1997_07.pdf)>.

POWERS, Michele A. The United Nations Framework Convention on Biological Diversity: will biodiversity preservation be enhanced through its provisions concerning Biotechnology Intellectual Property Rights? *Wisconsin International Law Journal*, v. 12, n. 103, 1993.

REALE, Miguel. *Teoria geral do Estado*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1970.

SANDS, Peter H. Whither CITES? The evolution of a treaty regime in the borderland of trade and environment. *European Journal of International Law*, v. 8, n. 1, p. 29-58, Jan. 1997.

SANDS, Philippe. International law in the field of sustainable development. *British Yearbook of International Law*, v. 65, n. 1, p. 303-381, Jan. 1995.

\_\_\_\_\_. *Principles of international environmental law*. 2<sup>nd</sup>. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SCHERMERS, Henry. Different aspects of sovereignty. In: KREIJEN, Gerald (Ed.). *State sovereignty and international governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SHELTON, Dinah L.; KISS, Alex. *Guide to international environmental law in Alexandre Kiss, Dinah Shelton*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

SOARES, Guido F. S. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo, Atlas, 2001.

SOHN, Louis B. The Stockholm Declaration on the Human Environment. *The Harvard International Law Journal*, v. 14, n. 3, p. 485-486, 1973.

SOLOW, R. The economics of resources or the resources of economics. *American Economic Review*, v. 64, n. 2, p. 1-14, 1974.

SWANSON, T. *Global action for biodiversity: an international framework for implementing the Convention on Biological Diversity*. London: IUCN, Earthscan Publications, 1997.

THOMAS, Peter Alan. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. *Earth Law Journal*, v. 1, n. 2, p. 167-171, 1975.

TRADE Measures in Multilateral Environmental Agreements. *A Report by IUCN – the World Conservation Union on the effectiveness of trade measures contained in the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*. Prepared for The Economics, Trade and Environment Unit. United Nations Environment Programme. 2001. p. 21-35.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME - UNEP. *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*. Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. Texts and Annexes. Disponível em: <<http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UNITED NATIONS. An Agenda for Peace. A/47/277. Forty-seventh session. 17 June 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>.

\_\_\_\_\_. General Assembly. A/RES/37/7. 28 October 1982 Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. General Assembly. A/RES/70/1. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Official Documents System of the United Nations. Resolution adopted on the reports of the Second Committee. General Assembly – Twenty-first Session. *Resolution 2158 (XXI)*. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/004/61/IMG/NR000461.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Official Documents System of the United Nations. Resolution adopted on the reports of the Second Committee. General Assembly – Twenty-eighth Session. *Resolution 3171 (XXVIII)*. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/282/43/IMG/NR028243.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 set. 2017.

\_\_\_\_\_. *Report of the World Commission on Environment and Development: our Common Future*. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Treaty Collection. Union of Soviet Socialist Republics, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, Afghanistan, Australia, etc. Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water. Signed at Moscow, on 5 August 1963. *Nations Unies - Recueil des Traités*, 1963. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20480/volume-480-I-6964-English.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2017.



UNITED NATIONS. UN Documents Gathering a body of global agreements. *Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development*. From A/42/427. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>>. Acesso em: 15 set. 2017.

VENBRUX, Greg K. When two worlds collide: ownership of genetic resources under the Convention on Biological Diversity and the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. *Pittsburgh Journal of Technology Law & Policy*, v. 6, p. 1-36, 2005.

WALDEN, Ian. Intellectual property rights and biodiversity. In: REDGWELL, C.; BROWMAN, M. (Eds.). *International law and the conservation of biological diversity*. The Hague, Netherlands: Kluwe Law International, 1995.

WIJNSTEKERS, Willem. *The evolution of CITES*. 9<sup>th</sup> ed. Budapest, Hungary: International Council for Game and Wildlife Conservation, 2011. Disponível em: <[https://cites.org/sites/default/files/common/resources/Evolution\\_of\\_CITES\\_9.pdf](https://cites.org/sites/default/files/common/resources/Evolution_of_CITES_9.pdf)>.