
**OS COMITÊS DE COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE
IMPLEMENTAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE
PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE: UMA ANÁLISE À LUZ DOS
PROTOCOLOS DE NAGOIA E CARTAGENA**

***COMPLIANCE COMMITTEES AS AN INSTRUMENT FOR THE
IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION TREATIES:
AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE NAGOYA AND CARTAGENA
PROTOCOLS***

CLARISSA FERREIRA MACEDO D'ISEP

Doutora em Direito Ambiental pela Université de Limoges-França e pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Sociais da PUC/SP. Professora do Programa de Doutorado e Mestrado de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Advogada.

Plano de Incentivo de Internacionalização
PIP**PRINT**
PUC-SP
Apoio
clarissamacedo@pucsp.br
clarissa@cmd.adv.br

JOÃO EMMANUEL CORDEIRO LIMA

Doutorando e Mestre em direito pela PUC/SP. Professor da Universidade São Judas Tadeu, COGEAE/PUC/SP e Damásio Educacional. Membro da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA) e Conselheiro da Associação Brasileira de Direito de Energia e do Meio Ambiente (ABDEM). Advogado.
Email:joaoemmanuel@nascimentomourao.adv.br

JORGE ALBERTO MAMEDE MASSERAN



Doutorando em cotutela internacional de tese nos programas stricto sensu da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Direito das Relações Sociais) e da Université de Limoges, República Francesa (Droit Public). Mestre em direito pela Universidade Metodista de Piracicaba. Promotor de Justiça do Meio Ambiente na Comarca de São Paulo. Email: jorgemasseran@uol.com.br

RESUMO

Objetivo: avaliar o papel e a efetividade dos comitês de *compliance* para implementação dos Protocolos de Nagoia e Cartagena.

Metodologia: adota-se o método hipotético-dedutivo, tendo como fontes documentos (especialmente atas de reuniões dos comitês), legislação e bibliografia composta pela doutrina especializada.

Resultados: constatou-se que os comitês de *compliance* possuem três funções principais: (i) prestar apoio aos Estados que os procurem para auxiliá-los no cumprimento de suas obrigações internacionais; (ii) verificar os casos específicos de não conformidade que lhe sejam submetidos; e (iii) examinar questões sistêmicas de não conformidade que cheguem ao seu conhecimento. Apesar disso, na prática, quase todo o seu trabalho tem sido dedicado a esta última função, não havendo desempenho efetivo das duas primeiras, o que prejudica a sua efetividade como instrumento de implementação dos tratados.

Contribuições: provocar discussões sobre a utilidade dos comitês de *compliance* e a necessidade de adoção de medidas para que eles tenham maior efetividade como mecanismo de implementação dos Protocolos de Nagoia e Cartagena.

Palavras-chave: Biodiversidade; Protocolo de Nagoia; Protocolo de Cartagena; *Compliance*; Comitês de *compliance*.

ABSTRACT

Objective: to evaluate the role and effectiveness of compliance committees for the implementation of the Nagoya and Cartagena Protocols.

Methodology: the hypothetical-deductive method is adopted, using documents as sources (especially minutes of committee meetings), legislation and bibliography composed of specialized doctrine.



Results: *it was found that compliance committees have three main functions: (i) to provide support to States that seek them out to assist them in fulfilling their international obligations; (ii) to analyze specific cases of non-compliance submitted to its evaluation; and (iii) to examine systemic non-compliance issues that come to its attention. Despite this, in practice, almost all of its work has been dedicated to this last function, with no effective performance of the first two, which undermines its effectiveness as an instrument for implementing the treaties.*

Contributions: *to encourage discussions regarding the usefulness of compliance committees and the need to adopt measures so that they become more effective as a mechanism for implementing the Nagoya and Cartagena Protocols.*

Keywords: *Biodiversity; Nagoya Protocol; Cartagena Protocol; Compliance; Compliance Comitts*

1 INTRODUÇÃO

Desde a realização da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, o mundo tem acompanhado um vertiginoso crescimento na produção de normas internacionais voltadas à proteção do meio ambiente. A principal fonte produtora são os inúmeros tratados internacionais multilaterais (MAZZUOLI, 2018, p.923) adotados para abordar questões diversas e relevantes como a conservação da biodiversidade, o combate às mudanças climáticas, a proteção da camada de ozônio, a defesa da fauna, o uso dos recursos marinhos e muitas outras.

Não obstante a profusão de tratados nessa área, sua implementação apresenta desafios próprios, tanto pela característica do bem jurídico tutelado, de caráter difuso, como pela linguagem adotada nesses textos, usualmente recheados de previsões gerais e flexíveis. Isso tem feito com que os Estados busquem agregar às técnicas tradicionais de implementação dos tratados em geral outros mecanismos que contribuam para torná-los mais efetivos.

Os comitês de compliance são um produto dessa busca. Trata-se de mecanismos institucionais criados para colocar em prática procedimentos voltados a determinar casos de não cumprimento e para lidar com a parte faltante, seja por meio da prestação de assistência ou, excepcionalmente, pela aplicação de medidas cominatórias. Eles apareceram pela primeira vez no Protocolo de Montreal sobre



substâncias que destroem a camada de ozônio, de 1987, mas atualmente encontram-se presentes, com feições diversas, em vários tratados mais modernos, como o Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris e as Convenções de Ramsar, Basiléia e Cites, todos internalizados pelo Brasil.

O presente artigo pretende analisar o papel dos comitês de compliance previstos no âmbito dos Protocolos de Nagoia e Cartagena no processo de implementação desses tratados. Esses instrumentos assessórios à Convenção sobre Diversidade Biológica (“CDB”) foram adotados para promover os seus objetivos de conservação, uso sustentável da biodiversidade e repartição dos benefícios decorrentes da utilização de seus recursos genéticos. O Brasil, na condição de país megabiodiverso, é parte da Convenção e desses dois Protocolos, sendo, portanto, inegável o seu interesse na sua implementação efetiva. Assim, compreender os mecanismos de apoio para tanto – caso dos comitês de *compliance* - é uma medida relevante para que o País possa melhor explorar o potencial de sua utilização neste processo.

O trabalho será dividido em três partes. Primeiramente, avaliar-se-á os diferentes instrumentos utilizados pelos tratados internacionais de meio ambiente para fomentar a sua implementação. Em seguida estudar-se-á os comitês de compliance propriamente ditos e como esse mecanismo vem sendo utilizado nesses tratados. Por fim, abordar-se-á especificamente os comitês de compliance criados pelos Protocolos de Cartagena e Nagoia, examinando-se os seus objetivos, competências, legitimidade, procedimentos de funcionamento, medidas que podem adotar e efetividade.

2 MECANISMOS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Especialmente após a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, o mundo assistiu a um crescimento vertiginoso do chamado direito internacional do meio ambiente. Marcelo Dias Varela menciona que da década de 60



até o início dos anos 2000 teriam sido criados mais de 30.000 dispositivos jurídicos sobre o meio ambiente, dentre os quais 300 tratados multilaterais, 900 acordos bilaterais, além de pelo menos 200 textos oriundos de organizações internacionais (VARELA, 2004, p.53).

Com boa parte das questões ambientais sendo reguladas em alguma medida por pelo menos um texto convencional, o foco da discussão no cenário internacional deslocou-se da necessidade de criação de novos tratados para uma busca por mecanismos que assegurassem a sua adequada implementação. Afinal, é só com o efetivo cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados soberanos que os problemas ambientais poderão ser realmente resolvidos ou mitigados. Essa mudança de foco foi assim registrada por Hildebrando Accioly, G.E do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella:

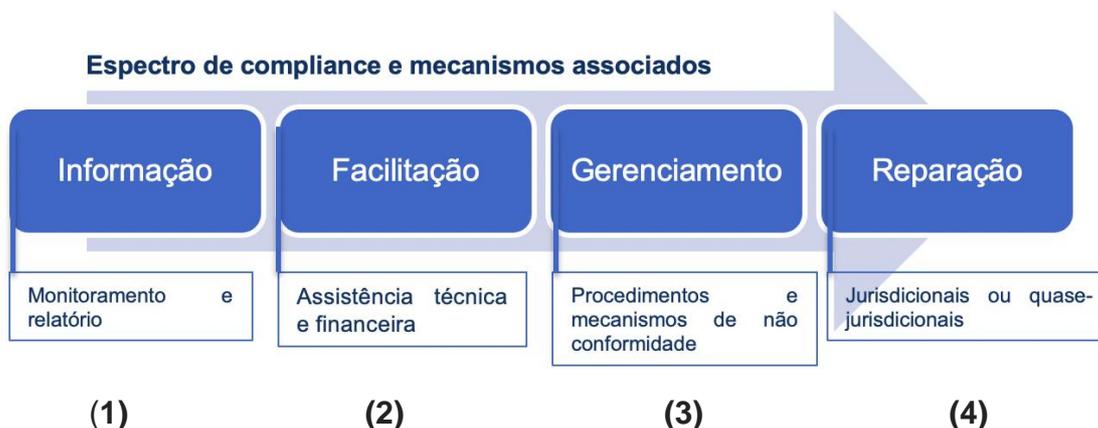
Na década de 1990 ganhou força o movimento dos órgãos internacionais voltados à preservação do meio ambiente no sentido de implementar, promover o cumprimento e, se necessário, buscar execução forçada dos tratados multilaterais ambientais. Antes, a principal preocupação era a formação do direito internacional ambiental minimamente completo, ou seja, que abrangesse todas as áreas sensíveis de preservação ambiental. No plano acadêmico, a década 1990 também vivenciou aumento significativo de estudos sobre a questão do cumprimento e da execução. (...) Esse movimento começou a se ocupar das causas de não cumprimento de obrigações ambientais e de formas alternativas de prover o seu cumprimento (ACCIOLY, SILVA; CASELLA, 2018, p.704)

Assim, os tratados internacionais de proteção do meio ambiente vêm sendo, cada vez mais, acompanhados de mecanismos/instrumentos que buscam assegurar a sua implementação.

Pierre-Marrie Dupuy e Jorge E. Viñules dividem esses mecanismos encontrados nos tratados ambientais em dois grupos (PIERRE-MARI; VIÑULES, 2018, p. 294): os (i) tradicionais e (ii) os novos (ou modernos). Essa divisão tem como base o entendimento dos autores de que a transição de uma situação de conformidade para a não conformidade seria melhor entendida como um processo, que admite graus, do que apenas como um momento isolado. De acordo com eles, quatro estágios poderiam ser identificados no que chamam de *espectro* de



*compliance*¹, podendo-se associar diferentes mecanismos de implementação – tradicionais ou novos - para cada um, conforme fluxo abaixo²:



2.1 MECANISMOS TRADICIONAIS

Os mecanismos tradicionais de implementação são usualmente associados aos estágios 1 e 4 do espectro acima apresentado, ou seja, ao começo e no fim do processo.

No estágio 1 (informação), os principais mecanismos de compliance utilizados são o monitoramento e os relatórios de informação dos Estados sobre o cumprimento de suas obrigações. O monitoramento busca coletar informações sobre o adimplemento de um tratado, enquanto o envio de relatórios é a ferramenta que dá visibilidade a essa informação para determinado órgão e para as demais partes do acordo internacional. Este mecanismo pode ser estruturado de uma forma mais *fraca e passiva*, apenas exigindo que os Estados apresentem informações em determinada periodicidade, ou de modo mais *forte e ativo*, fixando não apenas o dever de

¹ Ressalte-se que as palavras *compliance* ou conformidade serão empregadas ao longo deste artigo de forma indistinta para denotar o estado em que a parte está cumprindo adequadamente as obrigações que assumiu em um tratado. Assim, estar em *compliance* (ou em conformidade) significa estar adimplente com tais obrigações. Por outro lado, não estar em compliance – ou, dito de outro modo, estar em situação de não conformidade - significa que o Estado ainda não cumpriu a obrigação assumida.

² A figura em questão foi extraída e adaptada da citada obra de Pierre-Marrie Dupuy e Jorge E. Viñuales.



informação, mas também o seu formato, e dando a determinado órgão no âmbito do tratado poderes para verificar a informação enviada, solicitar dados adicionais, ou mesmo atuar diretamente na coleta de informações. Em alguns casos, essa verificação pode até mesmo ser atribuída a órgãos independentes, como organizações não governamentais³.

A Convenção sobre Diversidade Biológica⁴ e os seus dois Protocolos adicionais aqui estudados – Cartagena⁵ e Nagoia⁶ - adotaram esses mecanismos, deixando a definição da forma e periodicidade do relatório para a Conferência de Partes (COP) e para COP atuando na qualidade de Reunião de Partes (COP/MOP)⁷.

O estágio 4 (reparação) está comumente associado aos mecanismos clássicos de soluções de controvérsias, sejam eles propriamente jurisdicionais ou quase-jurisdicionais. Estão incluídos nessa categoria as cortes internacionais de justiça, a arbitragem e até mesmo a conciliação, que envolve a participação de uma comissão que sugere uma solução para o caso, ainda que não vinculante (VARELLA, 2018, p.455).

A Convenção sobre Diversidade Biológica e os seus Protocolos adicionais igualmente adotaram esses mecanismos. De acordo com o art. 27 da Convenção, que

³ É o que ocorre no âmbito da CITES, como registra Antonio Cardesa-Salzmänn: “Beyond weak and incomplete compliance with reporting requirements, however, the fundamental Achilles heel of monitoring in most biodiversity-related conventions is the difficulty of submitting the data obtained through official national reports to independent verification. The outstanding exception in this regard takes place in the context of CITES, where national reports submitted to the Secretariat are systematically scrutinized by TRAFFIC,²¹ an NGO that operates in close coordination with the CITES Secretariat and national CITES authorities. (CARDESA-SALZMANN, Antonio. III.33 Monitoring and compliance mechanisms. Disponível em: https://pure.strath.ac.uk/ws/portalfiles/portal/66683716/Cardesa_Salzmänn_2017_Monitoring_and_compliance_mechanisms.pdf. Acesso em: 1 de mar. 2022)

⁴ Art. 26. Relatórios Cada Parte Contratante deve, com a periodicidade a ser estabelecida pela Conferência das Partes, apresentar-lhe relatórios sobre medidas que tenha adotado para a implementação dos dispositivos desta Convenção e sobre sua eficácia para alcançar os seus objetivos

⁵ Art. 33. Monitoramento e Informes - Cada Parte monitorará a implementação de suas obrigações no âmbito do presente Protocolo, e informará à Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, em intervalos a serem decididos por esta, sobre as medidas tomadas para implementar o Protocolo

⁶ Art. 29 - Monitoramento e apresentação de relatórios - Cada Parte monitorará a implementação de suas obrigações oriundas do presente Protocolo e com a periodicidade e o formato determinados pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, informará a Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo sobre as medidas tomadas para implementar o presente Protocolo.

⁷ A COP, no âmbito da Convenção, e a COP/MOP, no âmbito dos Protocolos, são os órgãos máximos desses tratados internacionais, nos quais todos os Estados-parte possuem assento.



é aplicável aos protocolos⁸, eventuais controvérsias relativas à sua interpretação ou aplicação devem ser resolvidas, primeiramente, por meio negociações e, se essas não forem frutíferas, pode-se tentar os bons ofícios ou a mediação de uma terceira Parte. Contudo, se ainda assim a controvérsia não for sanada, o assunto pode ser levado à arbitragem ou à Corte Internacional de Justiça, desde que as partes em conflito tenham aceitado esses mecanismos como compulsórios. Se não foi este o caso, a solução deverá ser alcançada por meio de um procedimento de conciliação definido pelo tratado.

2.2 NOVOS MECANISMOS

Os novos mecanismos de implementação estão associados aos estágios 2 e 3 do espectro de *compliance*, ou seja, entre a coleta informações sobre um potencial descumprimento e a submissão do caso para um mecanismo de solução tradicional (v.g. Corte internacional ou arbitragem). Eles buscam justamente evitar que haja necessidade de se chegar a esta última etapa.

Seu nascimento está associado a três constatações importantes. A primeira é que nem sempre o descumprimento de um tratado ambiental deriva da vontade das partes. Muitas vezes ele é simplesmente fruto da falta (ou limitação) de capacidade (CHAYES. 1995, p.13) técnica ou financeira do Estado-parte para cumprir uma obrigação. Por isso, viabilizar formas de sanar essa deficiência é fundamental para garantir a implementação de um tratado. A segunda é que, em matéria ambiental, a prevenção do dano deve ser o objetivo maior, uma vez que ele é habitualmente irreparável. Logo, agir para evitar um potencial descumprimento é mais adequado do que reprimir um Estado inadimplente por meio da aplicação de sanções.

A terceira constatação relevante é que meios repressivos tradicionais muitas vezes não servem para que o valor protegido pela norma ambiental violada seja preservado. Um exemplo dessa inefetividade, concebido por Hildebrando Accioly, G.E do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella (ACCIOLY, SILVA; CASELLA, 2018,

⁸ É o que preceitua o art.27, 5 da Convenção: 5. O disposto neste artigo aplica-se a qualquer protocolo salvo se de outra maneira disposto nesse protocolo.



p.705), seria a aplicação do art. 60, §2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados a um caso de descumprimento de tratado ambiental⁹. Este dispositivo prevê a possibilidade de suspensão ou término do tratado em relação ao infrator ou a todas as partes. Mas uma medida nesse sentido dificilmente resultaria em um efeito positivo para o meio ambiente, podendo até resultar em um resultado negativo, já que se perderia a principal base jurídica (o tratado) para instar o infrator a adotar a ação desejada. Essa realidade tem feito com que os tratados ambientais cada vez mais priorizem *métodos cooperativos*, que aqui estamos chamando de novos mecanismos, em vez dos repressivos (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2018, p.705).

Para o estágio 2 (facilitação) do espectro de compliance, as principais técnicas de implementação cooperativas previstas nos tratados internacionais são a assistência financeira e a assistência técnica. A primeira busca assegurar a transferência de recursos entre os países, usualmente dos desenvolvidos para os em desenvolvimento, de modo que estes últimos possam fazer frente aos custos adicionais necessários para cumprir as suas obrigações previstas nos tratados. Essa assistência pode envolver apenas recursos públicos ou também privados, sendo o mais comum que eles sejam viabilizados por meio fundos específicos previstos no próprio tratado¹⁰, ou de fundos gerais de meio ambiente, sendo o exemplo mais significativo o General Environmental Funds (GEF).

A Convenção sobre Diversidade Biológica, por exemplo, previu expressamente o dever de os países desenvolvidos proverem recursos financeiros novos e adicionais para que as partes que forem países em desenvolvimento possam cobrir integralmente os custos adicionais por elas acordados, decorrentes da

⁹ Assim dispõe o dispositivo em questão: Art. 60(...)2. Uma violação substancial de um tratado multilateral por uma das partes autoriza: a) as outras partes, por consentimento unânime, a suspenderem a execução do tratado, no todo ou em parte, ou a extinguirem o tratado, quer: i) nas relações entre elas e o Estado faltoso; ii) entre todas as partes; b) uma parte especialmente prejudicada pela violação a invocá-la como causa para suspender a execução do tratado, no todo ou em parte, nas relações entre ela e o Estado faltoso; c) qualquer parte que não seja o Estado faltoso a invocar a violação como causa para suspender a execução do tratado, no todo ou em parte, no que lhe diga respeito, se o tratado for de tal natureza que uma violação substancial de suas disposições por parte modifique radicalmente a situação de cada uma das partes quanto ao cumprimento posterior de suas obrigações decorrentes do tratado.

¹⁰ Dois exemplos são *Green Climate Fund*, criado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, e o *World Heritage Fund*, criado pelo art. 15 da Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.



implementação de medidas em cumprimento das suas obrigações (art.20). Estabeleceu também que um mecanismo financeiro deveria ser estabelecido, funcionando sobre a orientação e autoridade da Conferência de Partes (COP), órgão máximo da Convenção. Atualmente, por força da decisão III/8 (1996) da COP, este mecanismo é justamente o já citado General Environmental Funds (GEF). Os Protocolos de Nagoia e Cartagena também se amparam nesse mecanismo financeiro da CDB, conforme seus arts. 25¹¹ e 28¹², respectivamente.

Já a assistência técnica busca assegurar a transferência de conhecimento e/ou tecnologia necessária para que os Estados consigam cumprir as suas obrigações. Isso pode envolver desde a realização do treinamento de pessoal até o fornecimento de equipamentos ou mesmo ao licenciamento gratuito ou subsidiado de tecnologias sujeitas a proteção legal.

A CDB também adota este mecanismo. Seu art. 12, por exemplo, estabelece que as partes devem criar e manter programas de educação e treinamento científico e técnico sobre medidas para a identificação, conservação e utilização sustentável da diversidade biológica e seus componentes, e proporcionar apoio a esses programas de educação e treinamento destinados às necessidades específicas dos países em desenvolvimento. Já o art. 16 impõe às partes o dever de permitir e/ou facilitar acesso a tecnologias que sejam pertinentes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica, ou que utilizem recursos genéticos e não causem dano sensível ao meio ambiente, assim como a transferência dessas tecnologias. Os Protocolos de Nagoia (arts. 22 e 23) e Cartagena (art.22) igualmente preveem medidas de capacitação e cooperação que se enquadram neste mecanismo de implementação.

As técnicas/mecanismos atuantes no estágio 3 (gerenciamento) são os procedimentos e mecanismos de não compliance. Seu objetivo é contribuir para o cumprimento das previsões de um tratado por meio da criação uma estrutura institucional especializada em identificar casos de não conformidade e ajudar a

¹¹ Art. 25 (...) 2. O mecanismo financeiro da Convenção será o mecanismo financeiro para o presente Protocolo.

¹² Art. 28 (...) 2. O mecanismo financeiro estabelecido no Artigo 21 da Convenção será, por meio da estrutura institucional encarregada de sua operação, o mecanismo financeiro para o presente Protocolo.



resolvê-los, normalmente denominada de comitê de compliance. Para tanto, cria-se regras de legitimidade para o seu acionamento, procedimento de funcionamento e outorga-se poderes para que esse comitê possa adotar tanto medidas de assistência como cominações por descumprimento.

Sua origem mais remota é identificada no Protocolo de Montreal¹³, mas atualmente esses procedimentos e mecanismo podem ser vistos em diversos tratados internacionais ambientais. Em alguns casos, como em Cartagena e Nagoia, sua previsão foi expressa, enquanto em outros ele nasceu de decisões dos órgãos máximos dos tratados, caso das Convenções da Basiléia ou de Ramsar. O funcionamento desses procedimentos e mecanismos será esmiuçado adiante.

3 OS COMITÊS DE COMPLIANCE NOS TRATADOS INTERNACIONAIS DO MEIO AMBIENTE

Atualmente, vários tratados de proteção ao meio ambiente adotam procedimentos e mecanismos institucionais para determinar casos de não cumprimento de um tratado e promover o seu cumprimento. Neste sentido, merecem destaques os seguintes: Protocolos de Montreal¹⁴, Quioto¹⁵, Cartagena¹⁶ e Nagoia¹⁷; Convenções de Aarhus¹⁸, Ramsar¹⁹, Basiléia²⁰, CITES²¹ e TIRFAA²²; e Acordo de Paris²³²⁴.

¹³Artigo 8 desse Protocolo estabelece o seguinte: Não-Cumprimento As Partes, durante sua primeira reunião, devem considerar e aprovar procedimentos e mecanismos institucionais para determinar casos de não-cumprimento das determinações deste Protocolo, e para lidar com Partes em falta.

¹⁴ Art. 8º do Protocolo de Montreal.

¹⁵ Art. 18 do Protocolo de Quioto.

¹⁶ Art. 30 do Protocolo de Nagoia.

¹⁷ Art. 34 do Protocolo de Cartagena.

¹⁸ Art. 15 da Convenção da Aarhus.

¹⁹ Recomendação REC. C4.7.

²⁰ Decisão VI/12 (2003)

²¹ Resolução Conf. 14.3 (Rev. CoP18).

²² Art. 21 do TIFAA e Resolução 2/2011.

²³ Art. 15 do Acordo de Paris.

²⁴ O Brasil é parte de todos os tratados aqui mencionados, com exceção da Convenção de Aarhus.



Os procedimentos e mecanismos institucionais para determinar casos de não cumprimento de um tratado são normalmente detalhados em decisões dos órgãos máximos desses tratados (em regra, as Conferências de Partes). Os principais pontos definidos nessas decisões são o (i) objetivo, natureza e princípios regentes, (ii) a estrutura/mecanismo institucional, incluindo sua composição e forma de nomeação dos seus membros; (iii) os procedimentos a serem seguidos para verificação de casos de conformidade e não conformidade; e (iv) as medidas/respostas que podem ser adotadas para lidar com as situações que lhe forem submetidas.

Na definição da natureza e objetivo é usual que essas decisões deixem claro que se trata de mecanismo não adversarial e cooperativo, voltado principalmente para a promoção da conformidade, em oposição aos mecanismos clássicos de solução de controvérsias, que buscam avaliar a existência ou não de uma violação para aplicação de uma sanção. Exemplo de previsão tratando da natureza e objetivo pode ser extraído do art. 15.2 do Acordo de Paris, o qual estabelece que o “mecanismo (...) consistirá em um comitê que será composto por especialistas e de caráter facilitador, e funcionará de maneira transparente, não contenciosa e não punitiva.”

O mecanismo institucional é um órgão normalmente denominado de *comitê de compliance*²⁵. Sua composição varia tanto em relação ao número de membros como aos critérios para a sua escolha. Para assegurar maior legitimidade para as decisões, é comum se estabelecer um critério de distribuição geográfica, normalmente utilizando as regiões consideradas pela ONU como referência. Vale lembrar que os cinco grupos regionais da ONU são: (i) grupo Africano (54 países), (ii) grupo Ásia-pacífico (53 países), grupo Europa Oriental (23 países), grupo Latino-Americano e Caribenho (23 países) e grupo Europa Ocidental e outros (28 países e um observador)²⁶.

Há casos em que os membros são autênticos representantes dos Estados, como no Protocolo de Montreal, enquanto em outros são eleitos especialistas que atuam em nome próprio, como nos Protocolos de Nagoia e Cartagena. Essa definição

²⁵ Outras nomenclaturas menos frequentes são também utilizadas, caso da CITES, que fala em *Standing Committee*.

²⁶ Disponível em: <https://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups> Acesso em: 20. mai. 2021.



depende da escolha das partes do acordo em ter um órgão predominantemente político ou mais técnico. Usualmente, exige-se que o representante possua competência específica para atuar na área objeto do tratado.

A função atribuída aos comitês é, em regra, analisar casos específicos de conformidade e não conformidade. Há também situações em que se outorga ao órgão, além dessa competência, outra mais abrangente de examinar questões sistemáticas de não conformidade que atinjam as partes como um todo e não um Estado específico.

A legitimidade para acionamento deste mecanismo institucional usualmente é dada pelo menos às partes do tratado, seja em relação a ela própria, ou em relação à outra. No primeiro caso o que se busca é abrir um canal para que uma parte em não conformidade possa buscar assistência do comitê espontaneamente para cumprir suas obrigações; o segundo está mais ligado às situações em que um interessado reclama do descumprimento do outro. Em certos modelos, essa legitimidade é atribuída também a outros órgãos do próprio tratado, como a Secretaria ou Conferência de Partes (v. g. Protocolo de Nagoia). Há ainda situações excepcionais em que a legitimidade é alargada para permitir que entidades da sociedade civil (atores não estatais) submetam questões ao comitê, como ocorre na Convenção de Aarhus²⁷.

No que concerne às medidas que podem ser tomadas pelos comitês nos casos de verificação de não conformidade, há dois principais grupos: as medidas de facilitação, que são as mais comuns, e as efetivas sanções. No primeiro incluem-se o suporte administrativo, financeiro e técnico para que a parte cumpra suas obrigações, muitas vezes associado à solicitação de apresentação de um plano de ação. Um exemplo nesse sentido é a competência do comitê do Acordo de Paris de auxiliar a parte na obtenção de financiamento ou tecnologia adequada²⁸.

A adoção de sanções (segundo grupo) é mais rara e normalmente reservada às situações de descumprimento reiterado. Ainda assim, usualmente elas são aplicadas de forma gradativa, começando com uma advertência até chegar a medidas

²⁷ Decisão I/7 (2002).

²⁸ Decisão 20 CMA.1.



mais duras. Um exemplo prático de medida mais severa foi da ecisão²⁹, proferida no âmbito do Protocolo de Quioto, de se determinar que a Grécia adotasse um plano de ação para sanar suas omissões e de suspendê-la do uso de determinados mecanismos do tratado até que o problema fosse resolvido. O rigor das sanções que podem ser adotadas pelo comitê varia de tratado para tratado.

Ainda em relação às sanções, vale mencionar que, por vezes, sua aplicação fica reservada à Conferência de Partes, podendo o comitê apenas recomendá-las, como ocorre nos Protocolos de Nagoia e Cartagena e será melhor detalhado adiante. Em outros, como no citado Protocolo de Quioto³⁰ ou na Convenção CITES³¹, o próprio Comitê exerce alguns poderes sancionadores diretamente.

4 OS COMITÊS DE COMPLIANCE DO PROTOCOLO DE CARTAGENA E NAGOIA: FUNDAMENTO, OBJETIVOS, COMPETÊNCIA E FUNCIONAMENTO

Os Protocolos de Nagoia e Cartagena são tratados internacionais complementares à Convenção sobre Diversidade Biológicas. Eles têm como fundamento o art. 28³² dessa Convenção, que cria para as partes contratantes o dever de cooperar na formulação e celebração de protocolos conectados com os seus objetivos, os quais devem ser adotados pela Conferência de Partes. Tratemos de cada um deles separadamente.

²⁹ Decisão CC-2007-1-8/Greece/EB (2008).

³⁰ Decisão 26/CMP.1

³¹ O *Standing Committe* da Convenção CITES emitiu 27 recomendações de suspensão comércio em relação a países que reiteradamente descumpriram o tratado. Uma lista detalhada das medidas adotadas é disponibilizada no site da Convenção: <https://cites.org/eng/resources/ref/suspend.php>.

³² Art. 28. Adoção dos Protocolos 1. As Partes Contratantes devem cooperar na formulação e adoção de protocolos desta Convenção. 23 A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB 2. Os protocolos devem ser adotados em sessão da Conferência das Partes. 3. O texto de qualquer protocolo proposto deve ser comunicado pelo Secretariado às Partes Contratantes pelo menos seis meses antes dessa sessão.



4.1 O COMITÊ DE COMPLIANCE DO PROTOCOLO DE CARTAGENA

O Protocolo de Cartagena foi criado para endereçar uma preocupação específica com biossegurança, a qual já aparecia no art. 10 da Convenção sobre Diversidade Biológica. Ao tratar da gestão da biotecnologia e da distribuição de seus benefícios, esse dispositivo estabeleceu que as partes deveriam examinar a necessidade e as modalidades de um protocolo que estabelecesse procedimentos adequados para a transferência, manipulação e utilização seguras de todo organismo vivo modificado pela biotecnologia, que pudesse ter efeito negativo para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.

O objetivo desse Protocolo, como preceitua o seu art. 1º, é contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguro dos organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna, que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, e enfocando especificamente os movimentos transfronteiriços. Seu texto foi aprovado internacionalmente em 2000 pela Conferência de Partes da CDB e entrou em vigor, também em âmbito internacional, em 2003. O Brasil passou a ser parte em fevereiro de 2004 e o Protocolo foi internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 5.705/2006³³.

Atualmente³⁴, o Protocolo de Cartagena conta com 173 partes, merecendo destaque a ausência da Argentina, do Canadá e dos Estados Unidos, dada a relevância desses países no uso de organismos geneticamente modificados³⁵.

³³ Essa diferença temporal entre o momento em que o Brasil se torna parte no plano internacional e a conclusão do processo de internalização é possível porque, de acordo com entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.480-DF), apesar de o País se tornar parte de um tratado após o depósito do instrumento de ratificação, o processo de internalização somente é concluído com a publicação do decreto presidencial de promulgação.

³⁴ A pesquisa foi realizada em 31.05.2022 no site do Protocolo de Cartagena: <https://bch.cbd.int/protocol/parties/#tab=0>

³⁵ De acordo com relatório da ISAAA (The International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) para o ano de 2018, Estados Unidos, Brasil, Argentina, Canadá e Índia foram, nesta ordem, os maiores responsáveis pelo maior cultivo com organismos geneticamente modificados no mundo. Disponível em: <<https://www.isaaa.org/resources/infographics/wherearebiotechcropsgrown/default.asp>>. Acesso em: 30 de abr. 2022.



O fundamento normativo do comitê de compliance é o art. 34 do Protocolo³⁶. Este dispositivo estabeleceu que as partes considerariam e aprovariam procedimentos de cooperação e mecanismos institucionais para (i) promover o cumprimento das disposições do protocolo e (ii) para tratar os casos de não-cumprimento, mas não definiu quais seriam esses procedimentos e mecanismos institucionais. Apenas determinou que sua aprovação deveria ocorrer na primeira reunião de partes, o que sinalizava a importância do tema, e que deveria incluir também disposições para prestar assessoria ou assistência.

Antes mesmo da entrada em vigor do Protocolo, um grupo intergovernamental foi constituído pela CDB para estudar este e outros temas relevantes para a sua operacionalização, tendo a missão de analisar os elementos para um regime de conformidade e as opções existentes, considerando outros tratados multilaterais de direito ambiental. Após considerar as experiências e alternativas foi elaborada uma proposta dividida em 7 capítulos, a qual foi aprovada na primeira Reunião de Partes, por meio da Decisão BS-I(2004), com a seguinte estrutura de capítulos: (i) Objetivos, natureza e princípios centrais; (ii) Mecanismos institucionais; (iii) Funções do comitê; (iv) Procedimentos; (v) Informação e consulta; (vi) Meios para promover conformidade e para lidar com casos de não conformidade; (vii) e Revisão dos procedimentos e mecanismos.

4.1.1 Objetivos, natureza e princípios

O primeiro capítulo da Decisão BS-I(2004) preceitua que os procedimentos e mecanismos estabelecidos terão três objetivos: (i) promover a conformidade; (ii) endereçar casos de não conformidade e (iii) dar aconselhamento e assistência às partes quando apropriado. Fixa também que eles deverão ser simples, facilitadores,

³⁶ Veja o seu inteiro teor: “A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo considerará e aprovará, em sua primeira reunião, procedimentos de cooperação e mecanismos institucionais para promover o cumprimento das disposições do presente Protocolo e para tratar dos casos de não-cumprimento. Esses procedimentos e mecanismos incluirão disposições para prestar assessoria ou assistência, conforme o caso. Esses serão distintos e não prejudicarão os procedimentos e mecanismos estabelecidos pelo Artigo 27 da Convenção sobre solução de controvérsias.”



não adversariais e cooperativos, devendo guiar-se pelos princípios da transparência, justiça, celeridade e previsibilidade. Há também uma preocupação com o tratamento equitativo das partes, exigindo-se que especial atenção seja dada às dificuldades dos países em desenvolvimento na implementação do Protocolo.

Essas características estão em linha com o que habitualmente se encontra nesse mecanismo em tratados internacionais ambientais, como visto no tópico anterior. Ele nasce como uma forma de evitar o manejo de instrumentos clássicos de solução, tipicamente adversarias, por isso a ênfase sempre dada em seu caráter não adversarial. O caráter facilitador e cooperativo e a ênfase ao aconselhamento e assistência também estão alinhados com o que se observa em outros tratados, já que o objetivo maior desses mecanismos de fato não é punir um infrator e sim auxiliá-lo a sanar uma eventual situação provisória de descumprimento.

4.1.2 Mecanismo institucional

O comitê de *compliance* é definido no segundo capítulo como o mecanismo institucional, regulando-se a sua composição e funcionamento. Em relação à composição, ficou estabelecido que o órgão terá 15 membros eleitos pela Conferência de Partes na qualidade de Reunião de Partes (COP/MOP), sendo 3 de cada um dos cinco grupos regionais da ONU, quais sejam: (i) grupo Africano, (ii) grupo Ásia-pacífico, grupo Europa Oriental, grupo Latino-Americano e Caribenho e grupo Europa Ocidental e outros. Esses membros deverão ter reconhecida competência em biossegurança, ou outros campos relevantes, incluindo *experts* jurídicos ou de outras áreas técnicas, e devem atuar em nome próprio, não como representante de um Estado específico. O mandato será de 4 anos, sendo permitida uma recondução, e a eleição deve ser feita pela COP/MOP.

A preocupação com a capacidade técnica dos membros e a indicação de que agirão em nome próprio – e não como representante de um país - dá ao comitê um caráter mais técnico do que político. Além disso, a distribuição geográfica assegura maior legitimidade das decisões, já que, pelo menos em tese, serão fruto das visões



de pessoas provenientes de regiões com características socioeconômicas diferentes (v.g grupo da Europa Ocidental x grupo Africano).

Sobre o funcionamento, ficou estabelecido que o comitê deveria se reunir, em regra, 2 vezes por ano, salvo se houvesse decisão em sentido diverso. Na prática, porém, por questões orçamentárias, ele se reuniu duas vezes dentro de um mesmo ano apenas em 2007, passando a se reunir apenas uma vez por ano posteriormente. A função de secretaria do colegiado foi atribuída à própria Secretaria da CDB. Ficou estabelecido também que relatórios sobre os trabalhos desenvolvidos pelo comitê deverão ser submetidos para análise da Reunião de Partes, o que de fato tem ocorrido.

4.1.3 Competência

O terceiro capítulo da decisão delineou a competência do comitê como sendo:

a) identificar as circunstâncias específicas e as possíveis causas dos casos individuais de não conformidade que lhe sejam submetidos; (b) considerar as informações que lhe forem submetidas sobre assuntos relativos ao cumprimento e aos casos de descumprimento; (c) prestar aconselhamento e/ou assistência ao Estado-parte interessado em questões relacionadas com o cumprimento, com vista a ajudá-lo a cumprir as suas obrigações ao abrigo do Protocolo; (d) examinar questões gerais de cumprimento pelas partes de suas obrigações sob o Protocolo, levando em consideração as informações fornecidas nos relatórios nacionais ou submetidas ao Centro de Informações sobre Biossegurança; (e) tomar medidas ou fazer recomendações à COP/MOP; (f) desempenhar quaisquer outras funções que lhe sejam atribuídas pela COP/MOP.

Verifica-se, assim, que o comitê tanto pode agir na verificação de casos concretos relativos ao um país, como examinar questões gerais de cumprimento do Protocolo. Na prática, nenhuma reclamação de não conformidade relativa a um país específico foi avaliada até o presente momento, mesmo se tratando de um comitê já antigo e que se reuniu 17 vezes. Também não identificamos registro de situações em que um país tenha voluntariamente buscado assistência ou aconselhamento do



comitê para o cumprimento de suas obrigações. Por outro lado, o colegiado tem atuado no exame de questões gerais relativas ao cumprimento pelas Partes de suas obrigações previstas no Protocolo, levando em consideração as informações fornecidas nos relatórios nacionais ou submetidas ao Mecanismo de Informações sobre Biossegurança³⁷.

4.1.4 Legitimidade e procedimento

O quarto e quinto capítulos da decisão Decisão BS-I(2004) tratam do procedimento e das fontes de consulta e informação que devem ser buscadas na análise de uma questão. De acordo com o texto, tem legitimidade para submeter assuntos ao comitê (i) qualquer parte em relação a ela própria, (ii) ou qualquer parte em relação a outra parte, *desde que seja afetada ou que possa ser afetada pela questão submetida*.

Comparando-se com instrumentos semelhantes, observa-se que a legitimidade é bastante restrita. Além da própria parte, apenas se admite que o comitê seja acionado por outra que comprove já ter sido afetada, ou pelo menos que possa ser afetada pelo suposto descumprimento. Em outros tratados, como no caso de Nagoia, essa exigência específica de comprovação de interesse não é feita. Tampouco há previsão de acionamento do comitê de Cartagena por outros órgãos do tratado (ex. Secretariado ou COP/MOP), ou participação direta da sociedade civil.

Isso talvez contribua para o fato de o comitê de Compliance não ter recebido nenhuma reclamação de descumprimento até o presente momento (SOLANKI; HO WANG, 2022). O único pedido submetido foi de uma organização não governamental, o Centro Africano de Biodiversidade, mas o órgão entendeu que não poderia considerar e avaliar a questão, tendo em vista a falta de legitimidade da entidade. A ONG reclamava do suposto descumprimento do Protocolo pela África do Sul³⁸.

³⁷ Trata-se de mecanismo criado pelo Protocolo para que as partes realizem intercâmbio de informações sobre biossegurança (art. 20)

³⁸ A carta submetida ao Comitê pela ONG pode ser obtida aqui: https://www.acbio.org.za/sites/default/files/2015/02/compliance_committee_letter.pdf.



Em relação ao procedimento, uma vez que o requerimento seja submetido e envolver outra parte, a Secretaria deverá dar conhecimento a esta para que responda e preste as devidas informações no prazo de 3 a 6 meses. Após recebida a resposta, os documentos deverão ser encaminhados ao comitê para deliberação. Todas as partes envolvidas poderão participar do processo de deliberação do comitê, mas não da elaboração da decisão. Com isso se preserva a transparência do processo e a integridade da decisão tomada.

Na análise de uma questão que lhe seja submetida, o comitê deverá levar em conta as informações remetidas pelas partes, mas também pode buscar outras fontes, tais como o Centro/Mecanismo de Informações sobre Biossegurança e outras organizações internacionais relevantes. Ele também poderá solicitar o apoio de *experts* em biossegurança para a análise de determinada questão. Em todo o processo, os dados considerados como confidenciais, nos termos do art. 21 do Protocolo³⁹, deverão ser tratados como tais e não poderão ser acessadas pelo público em geral.

³⁹ Artigo 21 Informações Confidenciais 1. A Parte importadora permitirá que o notificador identifique informações apresentadas em virtude dos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo ou exigidas pela Parte importadora como parte do procedimento de acordo prévio informado estabelecido no Protocolo a serem consideradas como informações confidenciais. Nesses casos, quando assim solicitado, serão apresentadas justificativas. 2. A Parte importadora consultará o notificador se decidir que as informações identificadas pelo notificador como sendo confidenciais não mereçam esse tratamento e informará o notificador de sua decisão antes de divulgar as informações, explicando, quando solicitado, suas razões, e fornecendo uma oportunidade para realização de consultas e de uma revisão interna da decisão antes de divulgar as informações. 3. Cada Parte protegerá informações confidenciais recebidas no âmbito do presente Protocolo, inclusive qualquer informação confidencial recebida no contexto do procedimento de acordo prévio informado estabelecido no Protocolo. Cada Parte assegurará que dispõe de procedimentos para proteger essas informações e protegerá a confidencialidade dessas informações de forma não menos favorável que seu tratamento de informações confidenciais relacionadas aos seus organismos vivos modificados produzidos internamente. 4. A Parte importadora não usará essas informações para fins comerciais, salvo com o consentimento por escrito do notificador. 5. Se um notificador retirar ou tiver retirado a notificação, a Parte importadora respeitará a confidencialidade das informações comerciais e industriais, inclusive informações de pesquisa e desenvolvimento, bem como informações sobre as quais a Parte e o notificador não estejam de acordo sobre sua confidencialidade. 6. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 5º acima, as seguintes informações não serão consideradas confidenciais: a) o nome e endereço do notificador; b) uma descrição geral do organismo ou organismos vivos modificados; c) um resumo da avaliação de risco sobre os efeitos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana; e d) os métodos e planos de resposta em caso de emergência.



As deliberações do comitê deverão ser preferencialmente tomadas por consenso. Na impossibilidade deste, qualquer decisão dependerá de uma maioria de 2/3 para aprovação, ou de pelo menos 8 membros, o que for maior, conforme Decisão BS-II/1, a qual aprovou as regras de procedimento do órgão.

4.1.5 Medidas de resposta

Em relação às medidas para promover conformidade e para lidar com casos de não conformidade, outorgou-se ao comitê poderes para adoção das seguintes ações: a) fornecer aconselhamento ou assistência à parte interessada; b) fazer recomendações à COP/MOP, sobre a prestação de assistência técnica e financeira, transferência de tecnologia, treinamento e outras medidas de capacitação; (c) solicitar ou auxiliar da parte interessada para desenvolver um plano de ação para o cumprimento do Protocolo dentro de um prazo a ser acordado; (d) convidar a parte interessada a apresentar relatórios de progresso sobre os esforços que está fazendo para cumprir suas obrigações sob o Protocolo; (e) relatar à COP/MOP sobre os esforços feitos pelas partes em descumprimento para retornar ao cumprimento e manter isso como um item da agenda do comitê até que seja devidamente resolvido.

Analisando-se as medidas que podem ser adotadas pelo comitê, observa-se o foco é a prestação de aconselhamento ou assistência, mas estas ficam limitadas, uma vez que caso haja necessidade de assistência técnica, financeira, transferência de tecnologia ou outras medidas de capacitação, cabe ao comitê apenas fazer uma recomendação à COP/MOP para que esta decida por adotar ou não a medida sugerida. Em matéria de sancionamento pelos eventuais descumprimentos que sejam identificados, a medida mais dura reservada ao órgão é a solicitação para que a parte desenvolva um plano de ação com prazos claros para cumprimento de suas obrigações, bem como que apresente relatórios sobre os esforços que tem feito para superar uma situação de desconformidade.

Vale observar que, quando a parte voluntariamente procura o auxílio do comitê, ele não deverá sancioná-la, podendo apenas adotar as seguintes medidas acima identificadas: a) fornecer aconselhamento ou assistência à parte interessada;



e b) fazer recomendações à COP/MOP sobre a prestação de assistência técnica e financeira, transferência de tecnologia, treinamento e outras medidas de capacitação. Essas medidas também podem ser tomadas quando a parte não procurou diretamente o comitê, mas deixou de apresentar o relatório nacional de cumprimento previsto no Protocolo, ou as informações contidas no relatório ou no Centro de Informações sobre Biossegurança indiquem dificuldades no cumprimento do tratado⁴⁰.

De forma complementar, a decisão reservou à COP/MOP a possibilidade de adoção de medidas mais enérgicas de assistência ou sanção. Caberá a este órgão máximo do Protocolo, mediante recomendação do comitê: (a) efetivamente fornecer assistência técnica e financeira, transferência de tecnologia, treinamento e outras medidas de capacitação; (b) emitir uma advertência à parte pelo descumprimento identificado; (c) solicitar ao Secretário Executivo que publique os casos de não conformidade no Centro de Informações sobre Biossegurança; (d) em casos de descumprimento reiterado, tomar as medidas que deveriam ter sido definidas pela 3ª reunião das Partes do Protocolo. Contudo, essas medidas não foram definidas até o presente momento.

É fácil perceber que as decisões mais relevantes em termos de *compliance* ficaram reservadas à COP/MOP, um colegiado mais político do que técnico do qual fazem parte representantes de todos os Estados. Isso vale tanto no que tange às medidas de apoio às partes para cumprimento do tratado (facilitação) - já que cabe a esse colegiado decidir pelo fornecimento de assistência técnica e financeira, transferência de tecnologia, treinamento e outras medidas de capacitação -, como de sancionamento por descumprimento. Neste último quesito, outorgou-se diretamente à COP/MOP a possibilidade de advertir a parte infratora e de dar publicidade à infração no Centro de Informações sobre Biossegurança. Além disso, abriu-se a porta para a aplicação de sanções mais duras para os casos de descumprimento reiterado, mas a definição dessas sanções depende de uma decisão da COP/MOP que até o presente momento não foi tomada.

⁴⁰ Essas previsões constam na Decisão BS-V/1 da Conferência das Partes, na qualidade de reunião das Partes do Protocolo.



Na prática, a COP/MOP tem sido tolerante mesmo em casos de descumprimentos reiterados do Protocolo identificados pelo comitê. O melhor exemplo disso foram os casos envolvendo a Grécia, as Ilhas Marshal, o Turcomenistão e Montenegro. Após ignorarem reiteradamente o dever de apresentar relatórios sobre o cumprimento do Protocolo, o comitê recomendou que fosse emitida uma advertência formal a esses Estados. Antes mesmo de a recomendação ser analisada pela COP/MOP, os três primeiros sanaram a falha, o que tornou a sanção desnecessária, mas Montenegro seguiu inadimplente. Apesar disso, a COP/MOP, em vez de aplicar a advertência recomendada, preferiu apenas reiterar um pedido para que a parte cumprisse a sua obrigação, decisão que foi recebida com desapontamento pelo comitê, como registra a ata de sua 16ª reunião⁴¹.

4.1.6 Atuação do comitê até 2022

Até o presente momento, o comitê se reuniu 17 vezes⁴². Os principais assuntos tratados nessas reuniões foram os seguintes:

- (i) Definição de seu procedimento de funcionamento (1ª, 2ª reuniões);
- (ii) Análise dos relatórios nacionais provisórios e finais (1ª, 4ª, 5ª, 7ª, 9ª, 11ª e 13ª reuniões);
- (iii) Solicitação de informações, com base nos casos de atraso no cumprimento das obrigações, ou não submissão de relatórios (5ª, 10ª, 11ª e 13ª reuniões)
- (iv) Submissão de informações para o Centro de Informações sobre Biossegurança (6ª, 7ª; 12ª e 15ª reuniões);
- (v) Análise da possibilidade do recebimento de reclamações de não cumprimento submetidas por uma ONG, conforme relatado acima (6ª reunião);
- (vi) Análise de experiências em outros tratados ambientais sobre como lidar com casos de não conformidade reiterada (3ª e 4ª reuniões);

⁴¹ Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/c/03cc/3d71/1b1c6b4a0920ece03ce4aefb/cp-cc-16-07-en.pdf> Acesso em: 2 de jun. 2021.

⁴² As informações sobre as reuniões estão disponíveis no site do Protocolo: https://bch.cbd.int/protocol/cpb_art34_info.shtml.



-
- (vii) Discussão sobre possibilidades de apoio na implementação do Protocolo (8ª reunião); e
 - (viii) Apoio no processo de avaliação da efetividade do Protocolo (3ª e 11ª reuniões).

O que se vê, na prática, é que esse órgão tem funcionado regularmente e desenvolvido um trabalho mais voltado à análise de questões gerais de descumprimento do tratado por todas as partes. Contudo, pouco fez até aqui no trato de assuntos específicos relativos a um determinado Estado, seja para prestar assistência ou identificar não conformidades.

4.2 O COMITÊ DE COMPLIANCE DO PROTOCOLO DE NAGOIA

O Protocolo de Nagoia, de origem mais recente, nasceu com o objetivo de promover 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 pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado. Seu texto foi adotado em 2010 e entrou em vigor internacionalmente em 2014. O Brasil passou a ser parte em junho de 2021, 90 dias após o seu instrumento de ratificação, mas ainda não publicou o decreto de promulgação. Isso faz com que o país esteja na estranha situação de estar obrigado no plano internacional, podendo inclusive responder pelo descumprimento do tratado caso não cumpra as suas obrigações, mas de ainda não ter integrado este instrumento ao ordenamento jurídico nacional (VARELLA, 2018, p.70).

Atualmente, o Protocolo de Nagoia conta com 137 partes, merecendo destaque a ausência da Austrália, Colômbia, Papua Nova Guiné e Estados Unidos, os três primeiros por serem países megabiodiversos – em tese os maiores interessados na adoção do Protocolo - e o segundo pela sua relevância econômica⁴³.

⁴³ Os Estados Unidos sequer ratificaram a CDB, condição necessária para que possam fazer parte dos Protocolos de Nagoia e de Cartagena.



O fundamento normativo do comitê de compliance é o seu art. 30, que tem redação idêntica ao art. 34 do Protocolo de Cartagena, já citado anteriormente. Também aqui ficou consignado que as partes examinariam e aprovariam procedimentos de cooperação e mecanismos institucionais para (i) promover o cumprimento das disposições do Protocolo e (ii) para tratar os casos de não cumprimento⁴⁴, não definindo de antemão quais seriam esses procedimentos e mecanismos institucionais. Apenas se estabeleceu que sua aprovação deveria ocorrer na primeira reunião de partes, o que igualmente sinalizou a importância do tema, e que deveria incluir também disposições para prestar assessoria ou assistência às partes para implementação do tratado.

Assim como ocorreu no Protocolo de Cartagena, um comitê intergovernamental se reuniu antes da entrada em vigor de Nagoia para preparar uma proposta à primeira COP/MOP do Protocolo. A principal inspiração foi sem dúvida o comitê de compliance do Protocolo de Cartagena. A proposta foi aprovada na primeira COP/MOP por meio da Decisão NP-1/4(2014) com a seguinte estrutura: (i) Objetivos, natureza e princípios subjacentes; (ii) Mecanismos institucionais; (iii) Funções do Comitê; (iv) Procedimentos; (v) Informação e consulta pelo Comitê após o início do procedimento; (vi) Meios para promover a conformidade e para lidar com casos de não conformidade; e (v) Revisão dos procedimentos e mecanismos.

4.2.1 Objetivo, natureza e princípios

Em linha com Cartagena, o primeiro capítulo preceitua que os procedimentos e mecanismos estabelecidos terão três objetivos: (i) promover a conformidade; (ii) endereçar casos de não conformidade e (iii) dar aconselhamento e assistência às partes, quando apropriado. Fixa também que deverão ser simples, facilitadores, não

⁴⁴ Art. 30. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo considerará e aprovará, em sua primeira reunião, procedimentos de cooperação e mecanismos institucionais para promover o cumprimento das disposições do presente Protocolo e para tratar dos casos de não-cumprimento. Esses procedimentos e mecanismos incluirão disposições para prestar assessoria ou assistência, conforme o caso. Esses serão distintos e não prejudicarão os procedimentos e mecanismos estabelecidos pelo Artigo 27 da Convenção sobre solução de controvérsias.



adversariais e acrescenta, quando comparado com Cartagena, que devem ser flexíveis e custo-efetivos. Em relação aos princípios regentes, fala-se em justiça, devido processo, não discriminação, legalidade, transparência, previsibilidade, boa-fé, efetividade e *accountability*, agregando algumas novidades e em relação ao texto de Cartagena. Também se registrou uma preocupação com o tratamento equitativo das partes, exigindo-se especial atenção às dificuldades dos países em desenvolvimento na implementação do Protocolo.

O caráter não adversarial e facilitador é, de fato, a marca característica desse tipo de mecanismo e que o aparta dos métodos tradicionais de solução de controvérsias, os quais também poderão ser utilizados pelas partes se assim o desejarem, como expressamente ressalvado na decisão. Assim, não vemos aqui nenhuma novidade relevante, valendo os comentários feitos quando tratamos do Protocolo de Cartagena.

Em relação aos princípios regentes, é digno de nota a inclusão expressa da efetividade entre eles, o que denota uma preocupação das partes em criar um comitê que de fato contribua com a implementação do tratado e não que sirva apenas como peça de decoração. Parece ter havido uma preocupação maior também em dar juridicidade ao procedimento ao se prever expressamente o princípio da legalidade e do devido processo legal.

Por fim, especificamente em relação à transparência, merece destaque o fato de que as reuniões serão em regra abertas ao público, salvo se o comitê decidir restringir o acesso. Em se tratando de reunião envolvendo casos individuais, elas serão abertas para as partes, mas, em regra, fechadas ao público, salvo se as partes envolvidas concordarem em realizá-la de forma aberta.

4.2.2 Mecanismo institucional

O segundo capítulo da decisão criou o comitê de compliance como mecanismo institucional, definiu a sua composição e o seu funcionamento. Em relação à composição, estabeleceu que o órgão terá 15 membros eleitos pela COP/MPO, sendo 3 de cada um dos cinco grupos regionais da ONU. Essa indicação pode recair



sobre qualquer pessoa, inclusive representantes de povos e comunidades tradicionais. Adicionalmente, prevê que 2 representantes de comunidades indígenas e locais deverão ser eleitos e participar das deliberações como *observadores*, mas sem direito a voto, uma mudança em termos de participação quando comparado com comitê de Cartagena, que não prevê a figura dos observadores.

Há, contudo, uma restrição. Em casos envolvendo análises específicas sobre determinados Estados, e em que as partes envolvidas escolham que a deliberação seja fechada aos observadores, estes não participarão, salvo se a discussão se relacionar com os interesses de comunidades indígenas e locais.

Todos os membros do comitê e os observadores deverão ter reconhecida competência nas áreas objeto do protocolo, como recursos genéticos e conhecimentos tradicionais. Eles atuam em nome próprio e no interesse do tratado, e não como representante de um Estado específico. O mandato será de 4 anos, sendo permitida uma recondução.

A inclusão de representantes de comunidades indígenas e locais foi uma mudança relevante quando comparado com Cartagena. O tema não foi consensual desde o início das discussões, havendo desde países que defendiam sua participação como membro pleno, com direito a voz e voto, até quem fosse contra qualquer participação (LING; HAMMOND, 2002). Acabou prevalecendo essa posição intermediária que viabiliza a participação desse grupo das discussões, na condição de observadores, ainda que sem direito a voto nas deliberações.

A preocupação com a capacidade técnica dos membros e a indicação de que agirão em nome próprio – e não como representante de um país - dá ao comitê um caráter mais técnico do que político, como ocorreu no caso de Cartagena. Além disso, a distribuição geográfica busca assegurar maior legitimidade das decisões, já que, pelo menos em tese, serão fruto da visão de pessoas provenientes de regiões com características socioeconômicas diferentes.

Sobre o funcionamento, ficou estabelecido que o comitê deveria se reunir pelo menos uma vez no intervalo entre as COP/MOPs. A função de secretaria do colegiado foi atribuída à Secretaria da CDB, como em Cartagena. Ficou estabelecido também



que relatórios sobre os trabalhos desenvolvidos pelo comitê deverão ser submetidos para análise da COP/MOP, o que de fato tem ocorrido.

4.2.3 Competência

A competência do comitê foi delineada de forma bastante genérica. Estabeleceu-se que cabe ao órgão, com o objetivo de promover compliance e endereçar com casos de não conformidade, o seguinte: a) desempenhar as funções previstas no procedimento e b) outras funções que lhe sejam atribuídas pela COP/MOP. Há também uma previsão expressa quanto à possibilidade de troca de experiência com outros comitês em questões de compliance e opções para a sua solução. Considerando que o comitê do Protocolo de Cartagena já funciona há muitos anos, é de se esperar uma troca de experiência entre esses órgãos, já que ambos estão associados a tratados assessórios à CDB.

4.2.4 Legitimidade e procedimento

O quarto capítulo tratou do procedimento e trouxe mudanças importantes quando comparados com Cartagena em relação à abrangência da legitimidade para acionamento do comitê, do detalhamento do procedimento e da ampliação das hipóteses de atuação do comitê.

(a) Ampliação da legitimidade

A primeira foi a ampliação da legitimidade para submeter assuntos ao comitê, que neste caso é de: (i) qualquer parte em relação a ela própria; (ii) qualquer parte em relação a outra parte, não se exigindo, neste último caso, que ela seja afetada pela não conformidade, ou que possa ser afetada pela questão submetida, como ocorre em Cartagena; e (iii) da COP/MOP.

Trata-se de avanços importantes e que podem tornar o comitê mais aberto para o recebimento de submissões. A eliminação da exigência de que a parte seja



diretamente afetada pelo descumprimento para apresentar um requerimento retira uma barreira relevante e viabiliza que todos possam fiscalizar o cumprimento do Protocolo de forma geral. Isso faz sentido na medida em que a proteção da biodiversidade, objetivo subjacente ao tratado, é de interesse de todos, não apenas da parte que tenha sido diretamente afetada por eventual violação. É o que reconhece a própria CDB em seu preâmbulo ao dizer que a “conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade”. Além disso, a permissão de que a COP/MOP possa acionar o comitê também abre uma possibilidade interessante para que eventual assunto seja levado por um órgão maior, evitando um conflito direto entre Estados.

(b) Detalhamento do procedimento

A segunda mudança notada, quando comparado com Cartagena, foi um maior detalhamento do procedimento em si em relação à forma e aos prazos. De acordo com o que foi estabelecido, qualquer requerimento deve ser feito por escrito e descrever o objeto da controvérsia, o dispositivo do Protocolo envolvido e a informação que embasa o requerimento. Após recebido pela Secretaria, o requerimento deve ser remetido diretamente para apreciação do comitê, se feito pela parte em relação a ela própria (ex. solicitação de assistência), ou enviado para resposta da outra parte envolvida e supostamente em não conformidade, se for alvo da reclamação. Esta terá, em regra, 60 dias para responder, podendo esse prazo ser prorrogado.

A parte que é objeto da reclamação poderá participar do processo de deliberação do comitê, mas não da elaboração da decisão. Apesar disso, receberá uma minuta da deliberação final do comitê antes de sua conclusão e poderá apresentar comentários, em uma espécie de contraditório reforçado. A parte reclamante também poderá participar deste processo, desde que seja convidada.

(c) ampliação das hipóteses de atuação do comitê



A terceira previsão que merece destaque foi inclusão de uma possibilidade específica de atuação do comitê em caso de atraso no envio dos relatórios nacionais de implementação exigidos pelo Protocolo, ou quando chegar ao seu conhecimento informações indicativas que a parte está com dificuldades de cumprir as suas obrigações. Essas informações poderão ser recebidas das seguintes fontes: (i) dos próprios relatórios nacionais enviados pela parte; (ii) das informações incluídas no Centro de Informações sobre Acesso e Repartição de Benefícios; (iii) da Secretaria da Convenção, que poderá verificar (a) a integridade e precisão das informações dos relatórios nacionais enviados, ou incluídas no Centro de Informações sobre Acesso e Repartição de Benefícios, ou, ainda, (b) receber informações sobre o cumprimento do artigo 12.º, n.º 1, do Protocolo, fornecida por uma comunidade indígena ou local diretamente afetada, relacionada às disposições do Protocolo.

Quando comparado com Cartagena, a mudança mais relevante observada é a possibilidade de as comunidades indígenas e locais acionarem a Secretaria submetendo informações sobre o cumprimento do artigo 12.º, n.º 1, do Protocolo. Por mais que elas não tenham legitimidade direta para acionar o comitê no procedimento padrão – já que esta ficou reservada às partes e à COP/MOP - a possibilidade de o comitê avaliar questões gerais de descumprimento pelo recebimento de informações submetidas pela Secretaria abre uma porta para que alguns assuntos possam ser levados diretamente pelas comunidades indígenas e locais. Há, contudo, três limitações que tornam esta porta mais estreita: (i) a primeira é que a comunidade não acionará diretamente o comitê, mas a Secretaria, que fará um filtro prévio; (ii) a segunda é que a questão deverá dizer respeito ao art. 12.1⁴⁵ do Protocolo; e a (iii) terceira é que a comunidade terá que demonstrar que foi diretamente afetada pelo descumprimento.

As deliberações do comitê deverão ser preferencialmente tomadas por consenso. Na impossibilidade deste, qualquer decisão dependerá de uma maioria de 3/4 para aprovação, ou de pelo menos 8 membros, o que for maior.

⁴⁵ Art. 12.1. No cumprimento das obrigações oriundas do presente Protocolo, as Partes, de acordo com a lei nacional, levarão em consideração leis consuetudinárias, protocolos e procedimentos comunitários das comunidades indígenas e locais, quando apropriado, em relação ao conhecimento tradicional associado a recursos genéticos



No que concerne às informações para tomada de decisão sobre alguma questão que lhe for submetida, outorgou-se ao comitê a possibilidade de obtê-las de qualquer fonte relevante, incluindo de comunidades indígenas ou locais afetadas. Há também a possibilidade de se ouvir experts independentes, os quais também poderão ser de uma comunidade indígena ou local caso a questão lhe afete, e de o comitê buscar informações diretamente no território da parte, desde que seja convidado para tal. Trata-se de medida sem dúvida inspirada nos tratados de direitos humanos (TSIOUMANI, 2022), onde o deslocamento de comissões de verificação para análise de uma questão *in loco* é cada vez mais comum⁴⁶.

4.2.5 Medidas de resposta

Por fim, no capítulo que versa sobre os meios para promover compliance e endereçar casos de não conformidade, outorgou-se ao comitê poderes para adotar as seguintes medidas: (a) fornecer aconselhamento ou facilitar a assistência à parte interessada, conforme apropriado; (b) solicitar ou auxiliar a parte interessada a desenvolver um plano de ação a ser submetido em caso de desconformidade, identificando as medidas a serem tomadas, cronograma e indicadores para aferir a implementação e (c) convidar a parte interessada a apresentar relatórios de progresso ao comitê sobre os esforços que está fazendo para cumprir suas obrigações sob o Protocolo.

Já à Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes (COP/MOP) poderá, mediante recomendações do Comitê, adotar medidas mais enérgicas, quais sejam: (a) tomar qualquer uma das medidas de competência do comitê; (b) facilitar, conforme apropriado, o acesso à assistência financeira e técnica, transferência de tecnologia, treinamento e outras medidas de capacitação; (c) emitir uma advertência

⁴⁶ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, tem competência para realizar visitas *in loco* aos países para analisar em profundidade a situação geral, e/ou para investigar uma situação particular. Geralmente, essas visitas resultam na preparação de um relatório respectivo, que é publicado e apresentado ao Conselho Permanente e à Assembleia Geral da OEA. Disponível em: < <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/mandato/funciones.asp>> Acesso em: 2 de jun. 2022.



por escrito, uma declaração de preocupação ou uma declaração de não conformidade; (d) decidir sobre qualquer outra medida, conforme o caso, de acordo com o artigo 26, parágrafo 4º do Protocolo e as regras aplicáveis de direito internacional, tendo em mente a necessidade de medidas sérias em casos de descumprimento grave ou repetido.

Assim como ocorreu no caso de Cartagena (conforme item 4.1.5, supra), verifica-se que as decisões mais relevantes em termos de *compliance* ficaram reservadas à COP/MOP, um colegiado mais político do que técnico, do qual fazem partes representantes de todos os Estados. Isso vale tanto no que tange às medidas de apoio às partes para cumprimento do tratado (facilitação) - já que coube a esse colegiado decidir pelo fornecimento de assistência técnica e financeira, transferência de tecnologia, treinamento e outras medidas de capacitação -, como de sancionamento por descumprimento.

Neste último quesito, outorgou-se diretamente à COP a possibilidade de advertir a parte infratora e de declarar a sua não conformidade. Além disso, abriu-se a porta para a aplicação de sanções mais duras para os casos de descumprimento reiterado. Aqui, diferentemente do que fez Cartagena, que remeteu a definição dessas sanções mais severas para outro momento, a decisão expressamente permite que qualquer medida apropriada de acordo com as regras de direito internacional seja adotada. Por um lado, essa escolha pode ser considerada positiva, já que elimina a necessidade de uma nova decisão apenas para definir, em abstrato, as sanções aplicáveis a esses casos. Por outro, pode-se questionar a falta de segurança e previsibilidade, já que as partes desconhecem os potenciais consequências de sua violação de antemão.

De todo modo, considerando a prática observada no âmbito de Cartagena, onde mesmo descumprimentos reiterados não têm sido suficientes para a adoção sequer de sanções mais brandas, como a advertência, parece pouco provável que esse dispositivo seja efetivado pela COP/MOP.



4.2.6 Atuação do comitê até 2022

Até o presente momento, o comitê se reuniu apenas 3 vezes. A primeira reunião, realizada em 2016, foi dedicada à definição das suas regras de funcionamento e à discussão sobre modalidades de apoio para enfrentar os desafios relacionados ao cumprimento do Protocolo. Concluiu-se que os mecanismos existentes – em especial o Centro de Informação de Acesso e Repartição de Benefícios e as formas de capacitação - seriam, por ora, suficientes, sendo prematuro falar em novos instrumentos, considerando o tempo em que o Protocolo estava em vigor (naquele momento, há apenas 2 anos).

A segunda, realizada em 2018, teve como principal pauta a apresentação de contribuições à primeira avaliação e revisão da efetividade do Protocolo, nos termos do seu art. 31. Ela resultou em um relatório sobre questões gerais de compliance identificadas após quatro anos de vigência de protocolo e em recomendações gerais para enfrentá-las.

A terceira reunião ocorreu por videoconferência no auge da pandemia de Covid-19, entre 21 e 23 de abril de 2020. As principais deliberações tomadas foram no sentido de solicitar à Secretaria que acione as partes que ainda não submeteram o seu relatório nacional, não estabeleceram mecanismos de ABS e não publicaram informação na ABS Clearing-House, e informem o resultado dessa comunicação ao comitê. Discutiu-se também o formato das informações a serem disponibilizadas pelas partes para avaliação da efetividade do acordo.

Assim como no caso de Cartagena (conforme item 4.1.6, supra), até o presente momento não há registro de nenhuma reclamação por não conformidade de um país específico. Tampouco há notícia de pedidos de assistência formulados pelos Estados ao comitê para implementação do tratado. O foco do trabalho desenvolvido pelo órgão tem sido questões gerais relativas ao cumprimento de obrigações assessorias do Protocolo, como o envio de relatório de monitoramento.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da proteção do meio ambiente e de seus componentes, incluindo a diversidade biológica, é, atualmente, um consenso global. Essa realidade pode ser observada pelo grande número de tratados internacionais multilaterais tratando do tema sob as mais diversas perspectivas, que formam o chamado direito internacional do meio ambiente. Se produzir normas de proteção ao meio ambiente não é o maior problema contemporâneo, o mesmo não se pode dizer quanto à sua efetivação. Nesse campo os desafios ainda são muitos.

Os tratados nessa área possuem características próprias, por isso exigem soluções específicas para viabilizar a sua implementação. Os comitês de compliance nasceram como mecanismo institucional para contribuir com esta tarefa, promovendo o cumprimento dos tratados e tratando dos casos de não conformidade. Sua origem remonta a década de 80, e, de lá para cá, ele foi aparecendo de forma cada vez mais constante, mantendo uma base comum, mas desenvolvendo características específicas de acordo com a peculiaridade do tratado ao qual está associado.

A criação de *comitês de compliance* no âmbito dos Protocolos de Cartagena e Nagoia demonstra uma preocupação dos Estados em promover, de forma efetiva, a implantação desses tratados, promovendo a conservação e uso sustentável da biodiversidade e repartição de benefícios.

Esses órgãos nasceram com funções que podem ser agregadas em três grandes blocos: (i) prestar apoio específico aos países que o procurem para auxiliá-los a cumprir as suas obrigações; (ii) verificar os casos específicos de não conformidade que lhe sejam submetidos; e (iii) examinar questões sistêmicas de não conformidade que cheguem ao seu conhecimento. O que se vê, na prática, é que esses órgãos têm funcionado regularmente e desenvolvido um trabalho mais voltado a esta terceira função, analisando questões gerais de descumprimento por todas as partes. Contudo, pouco tem feito no trato de assuntos específicos relativos a um determinado Estado, seja para prestar assistência ou identificar não conformidades.

Nesse sentido, merece registro o fato de que nenhum caso individual foi submetido e apreciado até o presente momento, seja envolvendo reclamação por



descumprimento ou solicitação de assistência, mesmo estando o comitê de Cartagena instalado há 17 anos e o de Nagoia há 6 anos. Esse quadro poderia indicar uma situação de conformidade ampla, mas essa percepção não nos parece correta. Na verdade, tanto em um tratado como no outro, há problemas de cumprimento das obrigações assessórias e principais pelos países. É o que se verifica nas decisões das COPs que avaliam periodicamente a efetividade dos Protocolos e registram várias obrigações ainda pendentes de cumprimento pelos Estados-parte⁴⁷.

Uma possível explicação para a falta de submissão de casos de não conformidade aos comitês é a legitimidade reduzida para o seu acionamento. No caso de Cartagena, a porta de entrada é extremamente estreita, permitindo apenas que o próprio Estado, ou outro Estado diretamente afetado pelo descumprimento, busquem o órgão. Em Nagoia, a porta é um pouco mais larga, permitindo que qualquer Estado-parte leve uma questão, mesmo não sendo diretamente afetado pelo suposto descumprimento, e dando o mesmo poder à COP/MOP. Contudo, até o presente momento, isso parece não ter sido suficiente para movimentar os comitês. Um possível caminho para dar maior espaço de atuação para o órgão seria permitir que o público em geral pudesse acessá-lo questionando o cumprimento do tratado por determinada parte (ex. via ONGs), como ocorre na Convenção de Aarhus⁴⁸, mas isso dependeria de mudanças a serem aprovadas pela COP/MOP.

Assim como não vem sendo acionado para denúncia de casos de não conformidade, os comitês igualmente não têm sido buscados como uma instância de assistência ou aconselhamento. Isso seria esperado especialmente para obtenção de apoio pelos países com menor grau de desenvolvimento, comumente mais carente de assistência técnica e financeira, mas, na prática, não tem ocorrido.

Diante desse quadro, para que o comitê cumpra essa função de órgão facilitador, é importante buscar meios para tornar esse espaço mais efetivo, seja dando mais informação às partes sobre a sua existência, seja criando incentivos adequados para ele seja utilizado. A busca ativa pela construção de parcerias de

⁴⁷ Nesse sentido, ver Decisão VIII/15 da 8ª COP/MOP do Protocolo de Cartagena e Decisão 3/1 da 3ª COP/MOP do Protocolo de Nagoia.

⁴⁸ Os site da Convenção registra dezenas de casos em que essa faculdade foi utilizada para acionar o Comitê: <https://unece.org/env/pp/cc/communications-from-the-public>



sucesso com Estados que ainda não avançaram como deveriam na implantação do Protocolo pode ser uma forma de dar visibilidade a essa função e gerar confiança nos demais para buscar o apoio dos comitês. Ademais, é difícil imaginar o exercício efetivo dessa função dissociada de poderes para que o comitê possa dar acesso à assistência financeira e técnica, transferência de tecnologia, treinamento e outras medidas de capacitação, competência atualmente restrita à COP/MOP.

Por fim, outro aspecto observado é a pouca abrangência dos poderes dados aos comitês. Mesmo em casos de não conformidade reiterada, esses órgãos pouco poderão fazer além oferecer assistência ou apresentar recomendações à COP/MOP para aplicação de medidas mais enérgica. Isso faz com que as decisões mais relevantes sobre conformidade saiam do campo mais técnico (comitê) para o mais político (COP/MOP), o que retira parte importante da força desses órgãos, especialmente porque nem sempre a COP/MOP acata essas recomendações, como visto no caso envolvendo o comitê do Protocolo de Cartagena e Montenegro. Assim, um fortalecimento dos comitês deve passar também pelo reforço dos seus poderes, permitindo que eles possam aplicar, pelo menos, algumas medidas (ex. advertência) aos Estados que se mostrarem inadimplentes contumazes, como ocorre em outros tratados.

6 REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA G. E. do Nascimento E; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 23.ed. Saraiva: São Paulo, 2018.

CARDESA-SALZMANN, Antonio. III.33 **Monitoring and compliance mechanisms**. Disponível em: https://pure.strath.ac.uk/ws/portalfiles/portal/66683716/Cardesa_Salzmnn_2017_Monitoring_and_compliance_mechanism.pdf. Acesso em: 1.mar. 2022.

CHAYES, Abran; Chayes, Antonia Handler. **The New Sovereignty: compliance with international regulatory agreements**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

GURUSWAMY, Lakshman D.; LEACH, Mariah Zebrowski. **International environmental law in a nutshell**. 5. ed. St. Paul: West Academic publishing, 2017.



GARFORTH, Kathryn. ***Experience with the compliance procedures and mechanisms of the Cartagena & Nagoya Protocols to the CBD.*** Disponível em: https://www.cms.int/sites/default/files/document/CPB-NP%20Protocols%20compliance_cbd.pdf. Acesso em 1 de mar. 2022.

HIGH SEES ALLIANCE. ***Survey of Compliance/Implementation Committees.*** Disponível em: https://www.highseasalliance.org/wp-content/uploads/2020/07/Survey-of-Compliance_Implementation-Committees.FINAL_-1.pdf. Acesso em 1 de mar. 2022.

KLEMM, Cyrille; SHINE, Clare. ***Biological Diversity conservation and de law: legal mechanisms for conserving species and ecosystems.*** Gland: IUCN, 1993.

LING, Chee Yoke; HAMMOND, Edward Hammond. ***Nagoya Protocol: Differences over compliance system.*** Disponível em: <https://www.twn.my/title2/biotk/2012/biotk120704.htm>. Acesso em: 1 de mar. 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. ***Curso de direito internacional público.*** Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MORGERA, Elisa; TSIOUMANI, Elsa; BUCK, Matthias. Elisa Morgera. ***Unraveling the Nagoya Protocol: A Commentary on the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing to the Convention on Biological Diversity.*** Brill, 2015.

MEYER, Hartmut; CARIÑO, Joji; LING, Chee Yoke; FRIEN, Michel; MEIENBERG; WEIZSACKER, Christine von. ***Nagoya protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits: Background and analyses.*** Disponível em: https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/Nagoya_Protocol_2013.pdf. Acesso em: 1 de mar. 2022.

MORIN, Jean-Frédéric; GAUQUELIN, Mathilde. ***Trade Agreements as Vectors for the Nagoya Protocol's Implementation.*** CIGI Masthead, 2016.

PIERRE-MARIE, Dupoy; VIÑULES, Jorge E. ***International Environmental law.*** 2.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

THOMAS Greiber, Sonia Peña Moreno, Mattias Åhrén, Jimena Nieto Carrasco, Evanson Chege Kamau, Jorge Cabrera Medaglia, Maria Julia Oliva, Frederic Perron-Welch in cooperation with Natasha Ali and China Williams 2012. ***An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing IUCN,*** Gland, Switzerland. xviii + 372

TSIOUMANI, E. ***Moving towards fair and equitable benefit-sharing in research and development: The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing to the Convention on Biological Diversity,*** 2015. Disponível em:



https://www.pure.ed.ac.uk/ws/portalfiles/portal/18681138/Tsiouimani_Moving_towards_fair_and_equitable_benefit_sharing_in_research_and_development_BENELEX.pdf. Acesso em 25 de fev. 2022.

SOLANKI, Arjun; Ho Wang Mak . ***Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity: Early-Stage Internalization?*** Disponível em: <https://silpnujs.wordpress.com/2022/02/01/cartagena-protocol-on-biosafety-to-the-convention-on-biological-diversity-early-stage-internalization/>. Acesso em: 30 jan. 2022.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

