

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THALES JÉFERSON RODRIGUES SCHIMITT

**NEGOCIAÇÕES SOBRE BIODIVERSIDADE ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL:
ATORES NACIONAIS E CONTEXTO INSTITUCIONAL**

Porto Alegre

2022

THALES JÉFERSON RODRIGUES SCHIMITT

**NEGOCIAÇÕES SOBRE BIODIVERSIDADE ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL:
ATORES NACIONAIS E CONTEXTO INSTITUCIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a. Dra. Veronica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Schmitt, Thales Jéferson Rodrigues
Negociações sobre Biodiversidade Além da Jurisdição
Nacional: Atores Nacionais e Contexto Institucional /
Thales Jéferson Rodrigues Schmitt. -- 2022.
109 f.
Orientadora: Veronica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Governança dos oceanos. 2. BBNJ. 3.
Multilateralismo. 4. Instituições internacionais. 5.
Delegações nacionais. I. Gonçalves, Veronica Korber,
orient. II. Título.

THALES JÉFERSON RODRIGUES SCHIMITT

**NEGOCIAÇÕES SOBRE BIODIVERSIDADE ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL:
ATORES NACIONAIS E CONTEXTO INSTITUCIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 03 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Profª. Dra. Veronica Korber Gonçalves

UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

UFRGS

Profª. Dra. Ana Flávia Barros-Platiau

UnB

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que fazem a Universidade existir. Professoras, funcionárias, técnicos, bibliotecárias, cozinheiras, porteiros, bolsistas; em especial aquelas ligadas à Faculdade de Ciências Econômicas. São cidadãos que edificam diariamente o bem público.

À Veronica, pela relação de confiança, incentivo e aprendizado. Pelos elogios e pelas críticas. Pela disposição gentil em acolher um estudante no primeiro semestre e dar oportunidades para o crescimento, para a curiosidade e para um tanto de abstração criativa. Aos poucos e continuamente, vou me apercebendo mais da graça recebida pela oportunidade de ter sua orientação.

A todos os membros do Grupo de pesquisa em Relações Internacionais e Meio Ambiente, nosso Gerima, pelo espaço de debate, pelo apoio mútuo e pelas manhãs de terça.

A todos os amigos, por darem significado a esse processo — de estudo, mas antes de tudo de relação. Em especial, e certamente cometendo injustiças, ao Mallet, pela genuína amizade e companhia em todos esses anos; e à Mariane, à Júlia e à Bruna, por terem lido e discutido este trabalho, pelos bons momentos juntos nesses tempos um tanto difíceis e por tudo mais.

À minha família, pelo suporte, pelos conselhos e pelo afeto.

À minha mãe, pelo amor único e inigualável. Por sua inacreditável força e seu constante cuidado nas passagens mais escuras do vale da sombra da morte. Que esta realização seja motivo de alegria.

A meu pai, em memória bem presente, que não viu um dia desse caminho, mas acreditou na promessa. Por sua fé e esperança que permanecem em mim. Até o Dia da Ressurreição.

Ao Deus Triúno, Criador dos mares e tudo o que neles há, Soberano e Justo.

RESUMO

O uso sustentável e a conservação da biodiversidade além da jurisdição nacional (BBNJ) permanecem sem quadro institucional unificado para regulação. Sendo percebida como uma lacuna na governança dos oceanos, a questão tornou-se objeto de negociações multilaterais, culminando na Conferência Intergovernamental para estabelecimento de instrumento legal vinculativo internacional sobre BBNJ, iniciada em 2018 e em curso. O objetivo desta monografia é compreender o processo de negociação sobre BBNJ a partir da relação entre os atores nacionais, representados por suas delegações, e o contexto institucional. Utiliza-se de abordagens construtivistas e da Escola Inglesa, considerando a co-constituição entre agência e estrutura dentro de um institucionalismo sociológico e histórico. São empregados métodos quali-quantitativos, em dois momentos analíticos: a caracterização da estrutura institucional e a investigação da agência das delegações. Primeiro, empreende-se uma interpretação histórica da governança dos oceanos a partir de seus desenvolvimentos institucionais. No segundo momento, propõe-se um quadro de análise de perfil de delegações em negociações multilaterais com enfoque burocrático-organizacional, construído sobre tipos ideais de representação. A partir da abordagem teórico-metodológica utilizada, os dois esforços analíticos são avaliados conjuntamente na prática das negociações sobre BBNJ. Os resultados apontam que a questão está inserida em um contexto institucional da governança dos oceanos caracterizado por instituições historicamente estabelecidas, como a soberania e o princípio da liberdade dos mares, e instituições recentes em ascensão conflituosa e acomodação normativa, como normas de conservação e de desenvolvimento, sob o vetor da apropriação. Na Conferência BBNJ, há assimetrias de representação em favor de um pequeno grupo de Estados com grande capacidade de exploração de recursos, as potências tecnológicas. Nas negociações, delegações maiores e mais diversas utilizam seus recursos, enquanto delegações com maiores limitações reconhecem as adversidades estruturais e buscam alternativas. Conclui-se que o perfil de delegações está relacionado com a capacidade de negociação, associado a assimetrias de poder, bem como à diversidade de perspectivas na interação com instituições. Ademais, o processo de negociação é restringido por persistência de interesses soberanistas, por problemas de equidade de representação e por limites do multilateralismo e do direito internacional como instituição.

Palavras-chave: Governança dos oceanos. BBNJ. Multilateralismo. Instituições internacionais. Delegações nacionais.

ABSTRACT

The sustainable use and conservation of biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ) remains without a unified institutional regulatory framework. Being perceived as a gap in ocean governance, the issue became object of multilateral negotiations, culminating in the Intergovernmental Conference to establish an international legally binding instrument on BBNJ, beginning in 2018 and ongoing. The aim of this undergraduate thesis is to understand the negotiation process on BBNJ based on the relation between national actors, represented by their delegations, and the institutional context. It is made use of constructivist and English School approaches, considering the co-constitution between agency and structure within a sociological and historical institutionalism. Quali-quantitative methods are used, in two analytical moments: the characterization of the institutional structure and the investigation of the agency of delegations. First, a historical interpretation of ocean governance based on its institutional developments is undertaken. In the second moment, it is proposed an analytical framework of delegations profile in multilateral negotiations with a bureaucratic-organizational focus, built on ideal types of representation. Considering the theoretical-methodological approach used, the two analytical efforts are jointly evaluated in the practice of negotiations on BBNJ. The results indicate that the issue is embedded in an institutional context of ocean governance characterized by historically established institutions, such as sovereignty and the principle of the freedom of the seas, and recent institutions in conflictive rise and normative accommodation, such as conservation and development norms, under the vector of appropriation. At the BBNJ Conference, there are asymmetries of representation in favor of a small group of States with great resource exploration capacity, the technological powers. In negotiations, larger and more diverse delegations use their resources, while delegations with greater limitations acknowledge structural adversities and seek alternatives. In conclusion, the delegations profile is related to negotiation capacity, associated with power asymmetries, as well as with the diversity of perspectives in the interaction with institutions. Furthermore, the negotiation process is constrained by the persistence of sovereignty interests, by problems of equity of representation and by the limits of multilateralism and international law as an institution.

Keywords: Ocean governance. BBNJ. Multilateralism. International institutions. National delegations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Composição geral dos delegados presentes na Conferência BBNJ (média das quatro sessões).....	61
Figura 2 – Perfil médio de delegações por grupos em quatro sessões da Conferência BBNJ (diâmetro dos círculos proporcional a tamanho médio de delegação).....	63
Figura 3 – Modelo político da estrutura institucional da sociedade internacional.....	70
Figura 4 – Perfil de delegações do Japão na Conferência BBNJ.....	75
Figura 5 – Perfil de delegações da União Europeia na Conferência BBNJ.....	78
Figura 6 – Perfil de delegações do Brasil na Conferência BBNJ.....	80
Figura 7 – Perfil médio de delegações dos SIDS na Conferência BBNJ.....	83
Figura 8 – Delegação, posicionamento, instituições: Japão.....	86
Figura 9 – Delegação, posicionamento, instituições: União Europeia.....	86
Figura 10 – Delegação, posicionamento, instituições: Brasil.....	87
Figura 11 – Delegação, posicionamento, instituições: SIDS.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro de análise de categorias de representação em delegações nacionais.....	59
Quadro 2 – Elementos de análise da prática das negociações.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil médio de delegações por grupos em quatro sessões da Conferência BBNJ...	63
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMT	Instrumento de gestão em área
ABNJ	Área Além da Jurisdição Nacional
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AOSIS	Aliança dos Pequenos Estados Insulares
BBNJ	Biodiversidade Além da Jurisdição Nacional
CARICOM	Comunidade do Caribe
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDI	Comissão de Direito Internacional
COP	Conferência das Partes
EIA	Estudo de impacto ambiental
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
ICRW	Convenção Internacional para a Regulação da Atividade Baleeira
IGC	Conferência Intergovernamental sobre BBNJ
IOC	Comissão Oceanográfica Intergovernamental
ISA	Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos
IWC	Comissão Internacional das Baleias
LDCs	Países Menos Desenvolvidos
MARPOL	Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios
MGR	Recursos genéticos marinhos
PrepCom	Comitê Preparatório sobre BBNJ
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organização internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMI	Organização Marítima Internacional
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
RFMO	Organização Regional para o Ordenamento Pesqueiro
Rio+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
SIDS	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
SOLAS	Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar

UNCLOS Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar / Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

UNFCCC Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

ZEE Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	A EXPANSÃO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL À GOVERNANÇA DOS OCEANOS.....	22
2.1	A PERCEPÇÃO DO ESPAÇO OCEÂNICO E A CONSTITUIÇÃO DA GOVERNANÇA DOS OCEANOS.....	24
2.2	UNCLOS E DESENVOLVIMENTOS INSTITUCIONAIS RECENTES NA GOVERNANÇA DOS OCEANOS.....	33
2.3	BIODIVERSIDADE ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL: A CONSTRUÇÃO DE UM INSTRUMENTO LEGAL.....	41
3	AS NEGOCIAÇÕES SOBRE BBNJ: UMA ANÁLISE DE DELEGAÇÕES (2018-2022).....	50
3.1	DELEGAÇÕES NO MULTILATERALISMO: UM QUADRO DE ANÁLISE.....	51
3.2	DELEGAÇÕES E DELEGADOS NA CONFERÊNCIA BBNJ.....	60
4	NEGOCIANDO O ACORDO BBNJ: DELEGAÇÕES NO CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	68
4.1	INSTITUIÇÕES E AGÊNCIA: ORGANIZANDO A DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	68
4.2	DELEGAÇÕES NA PRÁTICA DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE BBNJ.....	72
4.2.1	Japão.....	74
4.2.2	União Europeia.....	78
4.2.3	Brasil.....	80
4.2.4	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS), ou Grandes Estados Oceânicos.....	82
4.3	DELEGAÇÕES, POSICIONAMENTOS, INSTITUIÇÕES: COMPARAÇÕES E CORRELAÇÕES.....	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
	REFERÊNCIAS.....	95

1 INTRODUÇÃO

A governança global dos oceanos, enquanto regulação da atividade de atores diversos nas áreas oceânicas e gestão compartilhada de seus recursos, é atualmente fundamentada na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Após um longo processo de negociação multilateral, o referido tratado, firmado em 1982, estabeleceu o quadro institucional para administração dos oceanos e os princípios de soberania sobre águas territoriais, liberdade dos mares e recursos além da jurisdição nacional como bem comum da humanidade. Entretanto, nas duas últimas décadas a insuficiência jurídica da UNCLOS e limitações na governança dos oceanos têm sido explicitadas, em boa parte devido aos avanços tecnológicos que possibilitaram retorno econômico mais viável da exploração marinha (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017).

Nesse contexto, a exploração, o uso sustentável e a conservação da biodiversidade além da jurisdição nacional (BBNJ) são percebidos como uma lacuna relevante, sem instrumento legal internacional específico. Na interseção das temáticas ambiental, econômica e estratégica e sob pressão das partes interessadas nas atividades além da jurisdição nacional, a questão começou a ser objeto de negociações multilaterais em 2004, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu pela criação de um Grupo de Trabalho Informal Ad Hoc sobre BBNJ. Entre 2006 e 2015, o Grupo realizou nove sessões nos moldes institucionais do sistema das Nações Unidas, contando com a participação de Estados-membros e das partes da UNCLOS, bem como de organizações internacionais e não-governamentais, constatando a necessidade de um instrumento legal juridicamente vinculativo a ser acordado. Apesar de essa ser uma etapa informal das negociações, antes do encerramento das atividades do Grupo o processo de formação de agenda em relação a um possível tratado sobre BBNJ já estava completo, de forma que os termos das negociações formais futuras já tinham sido definidos (WRIGHT *et al.*, 2018).

Assim, dentre o vasto conjunto de questões que compõem substantivamente exploração, uso e conservação da BBNJ, desde 2011 um pacote de quatro temas foi definido como objeto das negociações: recursos genéticos marinhos (MGRs) e questões relativas à acesso e compartilhamento de benefícios; instrumentos de gestão em área (ABMTs), inclusive áreas de proteção marinha; estudos de impacto ambiental (EIA); e capacitação e transferência de tecnologia (TILLER *et al.*, 2019). Com base nessa agenda, o processo de negociação prosseguiu com o Comitê Preparatório, realizando quatro sessões em 2016 e 2017 para

proposição de elementos substantivos para o desenvolvimento do futuro tratado (WRIGHT *et al.*, 2018).

Em 2018, a primeira sessão da Conferência Intergovernamental para um Instrumento Legal Vinculativo Internacional sob a UNCLOS sobre Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha em Áreas Além da Jurisdição Nacional (IGC 1) foi realizada, no contexto de quatro sessões previstas para elaboração de um documento final. A segunda e a terceira sessões (IGC 2 e IGC 3) foram realizadas em 2019, sendo caracterizadas pela lentidão do processo de construção de consenso, com a proposição de um esboço do tratado para guiar as discussões somente nesta última reunião (DE SANTO *et al.*, 2020; MENDENHALL *et al.*, 2019). A quarta (IGC 4), e formalmente última sessão, foi adiada seguidas vezes devido à eclosão da pandemia de Covid-19, até ser estabelecida a sua realização em março de 2022. O período de dois anos e meio até a IGC 4 foi visto como uma oportunidade de construir consenso através de trabalho intersessões, em reuniões virtuais informais e formais (HUMPHRIES; HARDEN-DAVIES, 2020). Entretanto, isso não foi suficiente para o estabelecimento de um acordo em torno de um texto definitivo na quarta sessão (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2022a). Como resultado, constatou-se a necessidade de realização de mais sessões e as negociações foram estendidas. Em setembro de 2022, um instrumento legal sobre BBNJ permanece inconcluso.

Com as negociações sobre BBNJ em curso, há um esforço acadêmico de investigar as variáveis que influenciam o processo e podem moldar um eventual instrumento jurídico internacional (cf. DE SANTO *et al.*, 2020; MENDENHALL *et al.*, 2019; TILLER *et al.*, 2019). Análises neo-institucionalistas, como de Webster *et al.* (2020), enfocam os interesses domésticos e a estrutura internacional de poder como variáveis do processo de negociação. Para os autores, o principal fator explicativo do rumo da Conferência BBNJ consiste nas desconexões de poder entre os atores interessados. No nível doméstico, desconexões de poder entre as partes interessadas são determinantes do posicionamento internacional de um Estado. Isso se reflete no nível internacional, em que os atores com maior centralidade na governança dos oceanos e com maior capacidade de influenciar as negociações sobre BBNJ são os maiores beneficiários da exploração de recursos marinhos. Nesse sentido, há afinidade com a observação de Barros-Plataiu e Barros (2017, p. 453-454) de que na governança dos oceanos “o vetor do debate para a gestão sustentável dos recursos haliêuticos não é a conservação, mas sim a apropriação de recursos pelas potências tecnológicas em detrimento dos outros”.

Outros estudos enfocam os atores presentes nas reuniões multilaterais. Blasiak *et al.* (2016, 2017) propõem-se a analisar as delegações nacionais envolvidas nas negociações sobre BBNJ, desde as reuniões do Grupo de Trabalho Informal até a primeira sessão do Comitê Preparatório, em 2016. Para os autores, a recorrência (ou falta dela) dos mesmos representantes nacionais e a quantidade de delegados enviados às reuniões são fatores que influenciam a capacidade de atuação dos Estados e, portanto, impactam as negociações. Isso é relevante não somente para compreender o resultado das sessões, mas também por levantar questões de equidade no processo de barganha.

O objetivo deste trabalho é contribuir para a compreensão das negociações sobre BBNJ, seguindo os esforços acadêmicos já empreendidos. Para isso, há enfoque nos atores nacionais, representados nas reuniões multilaterais através de seus delegados. Avançando sobre as análises de Blasiak *et al.* (2016, 2017), propõe-se um estudo sistemático do perfil das delegações participantes da Conferência BBNJ (2018-2022) e como os diferentes negociadores interagem com o contexto institucional das negociações. A questão da composição das delegações, ou seja, quais as filiações institucionais e os grupos que os delegados presentes nas reuniões internacionais representam, para além somente do tamanho das representações, é particularmente relevante nos temas relacionados à política ambiental, em que são mobilizados conhecimentos técnicos e multidisciplinares. Esse aspecto “técnico” que envolve a diplomacia sobre BBNJ exige das delegações capacidades condizentes para barganhar efetivamente, explicitando desigualdades de atuação de representações que podem ser encontradas em fóruns semelhantes, como nas negociações sobre o clima (FALZON, 2021). Além disso, negociadores de diferentes contextos burocráticos e organizacionais têm perspectivas e prioridades distintas, dando ênfase a questões e soluções distintas (SKOVGAARD; GALLANT, 2015). Por isso, distinguir a composição das delegações nas negociações sobre BBNJ é importante não necessariamente para prever os interesses em jogo, mas para compreender o modo como as questões propostas são enquadradas pelos negociadores e como estes reagem de forma diferente ao contexto normativo.

Assim, se este é um estudo de atores no contexto institucional, não é, contudo, uma análise neo-institucionalista. Antes, assume-se um institucionalismo sociológico e histórico. As instituições aqui consideradas não são somente instrumentos de atores racionais, cuja efetividade no incentivo à cooperação e na redução de custos de transação pode ser avaliada. São construções sociais, moldadas em relações intersubjetivas, estendendo-se a práticas e normas compartilhadas, que os atores interpretam, reproduzem e transformam. Ademais, são situadas historicamente e sujeitas a mudanças.

Portanto, como referencial teórico, parte-se da aproximação entre dois campos teóricos consolidados nas Relações Internacionais, o Construtivismo e a Escola Inglesa. O diálogo entre as duas perspectivas apresenta possibilidades frutíferas, partindo da preocupação compartilhada com a dimensão social dos fenômenos internacionais e do reconhecimento da importância de normas, valores e ideias. Apesar de diferenças entre teóricos das duas escolas, abordar ambas como campos de debate internamente contestados é capaz de gerar contribuições produtivas para a investigação das relações internacionais (REUS-SMIT, 2002). Partindo de autores construtivistas e da Escola Inglesa e encontrando terreno comum no estudo das organizações internacionais e da governança, monta-se o quadro teórico no qual o trabalho fundamenta-se.

Assim, compreende-se a relação entre agência e estrutura a partir da contribuição construtivista, que não pressupõe precedência ontológica a qualquer dos dois, mas entende a impossibilidade de separá-los e o papel de ambos na co-determinação da ação social (WENDT, 1987). Nesse sentido, ao tratar de estrutura institucional entende-se que esta não é determinante absoluto da ação dos atores, mas que há uma relação de co-constituição. Navari (2020) argumenta que essa perspectiva estruturacionista pode ser produtiva para o entendimento da relação entre agentes políticos e instituições dentro da abordagem da Escola Inglesa. Para a autora, entender as instituições da sociedade internacional em termos de co-constituição permite observar as dinâmicas de reprodução e transformação institucional ao longo do tempo e dá novo fôlego a agendas de pesquisa com base no institucionalismo britânico.

Conquanto a base epistemológica deste estudo seja eminentemente construtivista, ressalta-se que o entendimento de instituições parte de contribuições da Escola Inglesa, em especial da reinterpretação proposta por Buzan (2004). Partindo de uma releitura dos teóricos da Escola e da produção acadêmica surgida no contexto do Comitê Britânico de Teoria de Política Internacional, criado em 1959, e de seus sucessores, o autor classifica instituições em dois tipos: primárias e secundárias. Instituições primárias seriam padrões bem estabelecidos de práticas compartilhadas, constitutivas dos atores e das regras da sociedade internacional. Portanto, referem-se a instituições no sentido clássico de autores da Escola Inglesa, como Hedley Bull (1977), que considerava organizações internacionais superficiais se comparadas à constituição mais fundamental da sociedade internacional. Já instituições secundárias corresponderiam a organizações internacionais e regimes. Assim, abre-se espaço para o diálogo com as discussões institucionalistas presentes no campo das Relações Internacionais, particularmente a partir dos anos 1970 e dos debates neoliberais.

A distinção analítica de Buzan (2004) permite considerar organizações internacionais dentro de uma teoria da sociedade internacional a partir de seu próprio valor, e não somente como “epifenômenos”. Nessa linha de pesquisa, e em um esforço teórico de aproximação entre Escola Inglesa e Construtivismo, Tonny Knudsen e Cornelia Navari (2019), no livro *International Organization in the Anarchical Society*, estabelecem as bases para a compreensão da relação entre as instituições da sociedade internacional e as organizações internacionais em termos de co-constituição. Segundo a proposta dos autores, instituições primárias e secundárias formam uma estrutura institucional de dois níveis. Nesse modelo, instituições primárias constituem os atores e suas relações sociais e são institucionalizadas em organizações internacionais e regimes. Por outro lado, instituições secundárias também exercem funções de constituição e institucionalização, já que são relevantes para as dinâmicas de reprodução e transformação de instituições primárias. Logo, organizações internacionais são importantes por permitirem às instituições fundamentais seu funcionamento e sua manutenção, mas também por poderem ser vetores de mudança institucional (KNUDSEN, 2019). Nesse contexto de instituições primárias e secundárias, os atores interagem com consideração a seus interesses, a partir de suas capacidades na distribuição de poder das relações internacionais, e, portanto, também possuem lugar relevante na análise dos fenômenos políticos (NAVARI, 2019). A partir desse quadro teórico, aproxima-se o Construtivismo e a Escola Inglesa com epistemologia e ontologia consistentes e fundamenta-se o estudo proposto.

Ademais, este trabalho dialoga com a literatura sobre governança global para a compreensão dos fenômenos políticos que regem os oceanos para além da fronteira dos Estados. Sem pretensão de teorizar a relação entre sociedade internacional e governança global, cabe destacar a não contradição necessária entre as abordagens. De acordo com Gonçalves e Inoue (2017, p. 27), governança global é “a construção, por um conjunto de atores, de instituições e políticas para responder a determinados temas de interesse coletivo, inter e transfronteiriços”. A abordagem analítica engloba perspectivas com enfoque em estruturas de governança e nos atores envolvidos, possibilitando a compreensão dos processos de cooperação e das relações de poder entre diferentes fóruns e atores, considerando múltiplas escalas. Nesse sentido, a construção de um instrumento legal sobre BBNJ pode ser entendida como um processo de institucionalização e criação de um regime específico dentro da governança global dos oceanos, com implicações e associações em outras áreas temáticas, como a política de mudanças climáticas. Portanto, as negociações estão relacionadas ao

contexto de complexidade, fragmentação político-legal e agenda multidimensional da governança dos oceanos (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017).

Noções de sociedade internacional como a desenvolvida por Buzan (2004) não excluem as contribuições da governança global, na medida em que reconhecem atores não-estatais e meios informais de fazer política — ainda que, para o teórico da Escola Inglesa, essas questões permaneçam mais como possibilidades que como parte central das relações internacionais atuais. Neste trabalho, cabe destacar dois pontos na relação entre sociedade internacional e governança global. Primeiro, a análise aqui realizada enfoca atores nacionais, de acordo com a lacuna na literatura sobre BBNJ em relação às delegações e ao processo de negociação da Conferência Intergovernamental e seguindo a constatação de que a governança dos oceanos é marcada pela assimetria dos atores, em favor de Estados com fortes poderes materiais e imateriais (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017). Apesar disso, não se parte do princípio de que o Estado é o ator único das relações internacionais e há um esforço, na medida do possível, de abrir espaço na análise para a relação da representação nacional com interesses de grupos diversos da sociedade e atores não-estatais. E segundo, abordagens tradicionais de governança global geralmente têm afinidades teóricas com o liberal-institucionalismo, dando centralidade à cooperação e pouca consideração sobre as dimensões política e histórica do processo (GONÇALVES; INOUE, 2017). Nesse ponto, assume-se neste trabalho a abordagem da sociedade internacional, com base em um institucionalismo sociológico e histórico e com atenção às relações de poder entre os atores internacionais.

Com base no referencial teórico explicitado e tendo como objeto de investigação as negociações sobre BBNJ, a pergunta que estrutura esta pesquisa é: como as delegações nacionais, representando atores estatais, impactam as negociações da Conferência Intergovernamental sobre BBNJ (2018-2022) para criação de tratado vinculativo, considerando o contexto institucional em que os agentes interagem? A hipótese principal é que delegações impactam a capacidade de negociação de um Estado e a forma como instituições são mobilizadas nos debates — reproduzindo-as e reinterpretando-as —, de acordo com os diferentes negociadores que as compõem. Isso não implica que o perfil das delegações determina os interesses e os posicionamentos dos atores ou o resultado das negociações, nem que considerações de poder e preferências não sejam importantes para o processo de barganha. O que se supõe é que a composição das delegações é um dos fatores dentro do complexo fenômeno político das negociações, particularmente relacionado com a diversidade de perspectivas na interação com normas e instituições.

O objetivo geral é compreender o processo de negociação para criação de tratado vinculativo sobre BBNJ a partir da relação entre a composição das delegações nas reuniões multilaterais e o contexto institucional. Em complementaridade ao objetivo geral, têm-se como objetivos específicos: 1) entender as origens e o contexto das negociações sobre BBNJ, com foco nas estruturas institucionais da sociedade internacional e da governança dos oceanos que constroem o processo e a construção do tema tratado; 2) analisar as delegações e os delegados presentes nas quatro primeiras sessões da Conferência Intergovernamental sobre BBNJ, realizadas entre 2018 e 2022, considerando os aspectos quantitativos e qualitativos das representações nacionais; e 3) investigar possíveis relações entre a agência das delegações e a estrutura institucional na prática das negociações.

Para a consecução desses objetivos, emprega-se métodos quali-quantitativos, com dois momentos distintos de análise: o estudo da estrutura institucional e a investigação da agência das delegações. Seguindo Wendt (1987), essa distinção não configura precedência ontológica, mas é unicamente uma divisão metodológica para possibilitar a compreensão do objeto. Assim, o primeiro momento do estudo consiste em esforço de interpretação do processo histórico da governança dos oceanos e da construção da necessidade de um instrumento legal sobre BBNJ, levando às negociações multilaterais em curso. As categorias analíticas utilizadas são provenientes de teorias da sociedade internacional, correspondendo às instituições primárias e secundárias. Desse modo, ao fim da análise interpretativa, há de se ter caracterizada a estrutura institucional em que as negociações se dão, com as principais instituições fundamentais, organizações internacionais, regimes e princípios que constroem o processo, sob perspectiva sociológica e histórica.

O segundo momento do estudo consiste em investigação da agência das delegações, partindo da proposição de um quadro de análise de perfil de delegações. O perfil abrange o tamanho da delegação (quantidade de delegados) e a composição da delegação (“qualidade” de delegados, no sentido de diferenciação de características dos negociadores). As categorias de análise da composição das delegações são estabelecidas com enfoque burocrático-organizacional, conforme os cargos ocupados pelos delegados em suas organizações de origem. Considera-se que a representação política nacional não é executada por um ator unitário no âmbito internacional, mas está associada a interesses de grupos sociais e burocracias domésticas. Assim, os delegados não são somente representantes de sua nação, mas também do órgão ou da instituição da qual fazem parte, adotando as perspectivas de sua burocracia (SKOVGAARD; GALLANT, 2015) e utilizando a participação em delegações um possível mecanismo de captura da representação nas negociações internacionais (BARKIN *et*

al., 2018). Desse modo, o quadro de análise é construído em cima de tipos ideais de delegados, consistindo em seis categorias de representação: 1) corpo diplomático e burocracias associadas à política de Estado; 2) ministérios de meio ambiente e de oceanos; 3) órgãos de exploração e uso de recursos; 4) instituições de pesquisa e assessoria técnica; 5) sociedade civil e ONGs; e 6) forças armadas. Com base na literatura, relaciona-se as diferentes categorias de representação a características de negociação esperadas. Aplicando o quadro de análise para os negociadores presentes nas quatro primeiras sessões da Conferência BBNJ (2018-2022), é realizada uma investigação dos perfis de delegação de diferentes grupos de Estados nas negociações e como isso impacta no processo de barganha.

Além desses dois momentos analíticos da pesquisa, este trabalho propõe-se a uma avaliação das relações entre estrutura institucional e agência das delegações, voltando a atenção para a prática das negociações. Esse passo final da análise é importante para a coerência da metodologia com a abordagem estruturacionista proposta, em que estrutura e agência devem ser compreendidos em termos de co-constituição. Ademais, a comparação do modelo analítico com a realidade empírica constitui o próprio objetivo último da construção de tipos ideais executada no nosso quadro de análise, seguindo a proposta metodológica weberiana (PSATHAS, 2005), e não pode ser negligenciada.

Como fontes primárias para a análise das delegações na Conferência BBNJ, utiliza-se as listas de participantes oficiais disponibilizadas pela Organização das Nações Unidas¹. Para a investigação da prática das negociações, dos posicionamentos e dos discursos das delegações nacionais, utiliza-se declarações e relatórios oficiais das sessões disponibilizados pela ONU², bem como os relatórios do *Earth Negotiations Bulletin*³, elaborados por participantes observadores. Como marco temporal, a análise de delegações e da atuação dos atores nacionais está delimitada nas quatro primeiras sessões da Conferência, previstas inicialmente de maneira formal, realizadas entre 2018 e 2022⁴.

Por fim, cabe justificar a realização deste trabalho, com suas escolhas de objeto e abordagem teórico-metodológica. Academicamente, a proposta insere-se no campo de discussões das Relações Internacionais sobre organizações internacionais e governança, bem como dos estudos de relações internacionais do meio ambiente, na interseção entre biodiversidade, clima e oceanos. Portanto, justifica-se ao dialogar com dois projetos de pesquisa relevantes nesses temas. Primeiro, e mais geral, esta pesquisa pode ser entendida nas

¹ Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/>. Acesso em: 13 set. 2022.

² Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/>. Acesso em: 13 set. 2022.

³ Disponível em: <https://enb.iisd.org/>. Acesso em: 13 set. 2022.

⁴ A IGC 1 ocorreu entre os dias 4 e 17 de setembro de 2018; a IGC 4, entre os dias 7 e 18 de março de 2022.

linhas da agenda levantada por Knudsen e Navari (2019), buscando compreender fenômenos relacionados com organizações internacionais e regimes a partir das categorias analíticas do institucionalismo da Escola Inglesa e de processos de co-constituição. Segundo, e mais específico, segue-se aqui o projeto de Elizabeth De Santo, Elizabeth Mendenhall, Elizabeth Nyman, Rachel Tiller, entre outros pesquisadores da área, de investigar as variáveis que influenciam as negociações em curso sobre BBNJ e o desenvolvimento específico desse processo de construção de consenso e criação de instrumento legal (DE SANTO *et al.*, 2020; MENDENHALL *et al.*, 2019; TILLER *et al.*, 2019).

Ademais, o caso da BBNJ e a possível criação de um tratado vinculativo sobre o tema apresenta relevância social considerável por envolver a administração de recursos em uma área equivalente a 95% do habitat total do planeta por volume e praticamente inexplorada (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2021). A compreensão maior dos processos de negociação sobre BBNJ permite identificar desigualdades na construção de tratados internacionais, possibilitando a consciência de injustiças globais. Tratar do uso e da conservação da biodiversidade é, portanto, investigar os dilemas sociais no cenário internacional presente e as possibilidades para as gerações futuras, ainda mais relevante em meio à crise ambiental e climática.

Ainda, o estudo das negociações sobre BBNJ justifica-se pessoalmente por tratar-se de um caso na interseção de interesses particulares. Primeiramente, a relevância da biodiversidade e do meio ambiente trata-se de convicção da experiência própria. A importância de questões ambientais na política internacional foi reforçada nos anos de graduação, em que houve a possibilidade de participação no Grupo de pesquisa sobre Relações Internacionais e Meio Ambiente (GERIMA-UFRGS), um espaço cooperativo de discussão, investigação e formação acadêmica, e de realização de pesquisa de iniciação científica na área. Depois, o espaço oceânico é especialmente instigante por sua dinâmica global e sua escala temporal intergeracional. Por fim, a governança das áreas além da jurisdição nacional encontra lugar em uma inquietação intelectual sobre o paradigma do Estado nas Relações Internacionais, suas implicações e seus limites.

A monografia que se segue está dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo capítulo, realiza-se uma interpretação do processo histórico da governança dos oceanos como a expansão da sociedade internacional aos mares. Nesse sentido, é observado o desenvolvimento de instituições primárias e secundárias em relação com as atividades marinhas e o direito internacional do mar desde os primeiros momentos de globalização da sociedade internacional, no início da modernidade. Constata-se a

transformação institucional no contexto dos oceanos, movida por avanços tecnológicos e mudanças de percepção do espaço oceânico. Em especial, discute-se a centralidade da UNCLOS no governança dos oceanos, bem como o processo de construção da questão da biodiversidade além da jurisdição nacional. Ao fim, há uma exposição da estrutura institucional que constrange as negociações sobre BBNJ.

No terceiro capítulo, o enfoque reside nos atores nacionais presentes na Conferência BBNJ. Com base na literatura sobre negociações multilaterais, é construído o quadro de análise de delegações, com enfoque burocrático-organizacional e constituído por tipos ideais de representação. Na sequência, avalia-se os participantes das quatro sessões da Conferência BBNJ e as diferenças dos perfis de delegação de grupos de negociação, considerando alguns impactos no processo de construção do acordo.

No quarto capítulo, realiza-se a discussão dos resultados a partir da relação agência-estrutura. Para isso, é retomado o modelo teórico do trabalho e as conclusões dos capítulos anteriores quanto à estrutura institucional da governança dos oceanos e aos perfis de delegação presentes na Conferência. Voltando a atenção para a prática das negociações, analisa-se mais detalhadamente a atuação de Japão, União Europeia, Brasil e Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) — ou Grandes Estados Oceânicos. Sem pretensão de ser uma investigação de caso exaustiva, levanta-se possíveis relações entre delegações, posicionamentos e instituições no contexto dos debates sobre BBNJ.

Por fim, no quinto e último capítulo, apresenta-se as considerações finais do trabalho.

2 A EXPANSÃO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL À GOVERNANÇA DOS OCEANOS

As negociações sobre o uso sustentável e a conservação da biodiversidade além da jurisdição nacional (BBNJ) tiveram início a partir da percepção de que o tema constituía lacuna relevante na governança dos oceanos (AGARWAL, 2015; NARULA, 2016; TILLER *et al.*, 2019). A necessidade de debater normas internacionais e, eventualmente, criar um instrumento legal relativo à BBNJ é construída como resultado da insuficiência jurídica da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) frente ao avanço tecnológico e às novas questões que o século XXI coloca para a sociedade internacional. Além disso, a própria criação de um acordo multilateral específico está sujeita, desde sua concepção, aos limites institucionais da governança dos oceanos, na medida em que explicitamente não deve entrar em contradição com normas preexistentes (ELFERINK, 2018; MARCINIAK, 2017; MENDENHALL *et al.*, 2019; SCANLON, 2018). Nesse sentido, as negociações sobre BBNJ são resultado de um processo histórico anterior.

Este capítulo propõe-se interpretar o processo histórico de desenvolvimento da governança dos oceanos como a expansão da sociedade internacional aos mares. Ao tomar emprestado o termo da obra clássica de Hedley Bull e Adam Watson (1984) não se pretende atribuir exatamente o mesmo sentido, que designa o processo pelo qual a sociedade internacional europeia, com suas instituições particulares, foi exportada no rastro das dominações comerciais e territoriais dos estados da Europa e incorporada pelos demais povos, ao menos em seus aspectos fundamentais, dando origem a uma sociedade internacional global. Na realidade, refere-se aqui às mudanças institucionais na sociedade internacional que promovem sua expansão em dois aspectos. Primeiro, por ampliar especialmente a atuação de suas instituições fundamentais, como o direito internacional, que passa a ditar normas sobre espaços físicos previamente inexplorados, e a soberania, com a tendência de expansão da jurisdição do estado sobre os mares — ainda que a custo de sua constante redefinição. E segundo, pela “tendência discursiva de normas [e, portanto, instituições] de expandir preenchendo lacunas” (BUZAN, 2004, p. 195, tradução nossa).

A investigação da construção da governança dos oceanos a partir de sua longa duração histórica permite compreender os seus desenvolvimentos institucionais e normativos. Adotando a definição de instituição no contexto da escola inglesa, é possível diferenciar entre instituições primárias — as instituições fundamentais e constitutivas da sociedade internacional — e instituições secundárias — organizações internacionais e regimes

(BUZAN, 2004). Ambas estão em constante mudança e são, portanto, historicamente definidas (HOLSTI, 2004). Porém, a compreensão dos desenvolvimentos institucionais da governança dos oceanos não constitui somente curiosidade historiográfica. Antes, é o método pelo qual é possível analisar o quadro normativo em que os atores agem no tempo presente, considerando as instituições com as quais interagem, constituindo-as e sendo constituídos (KNUDSEN; NAVARI, 2019).

O objetivo deste capítulo é entender as origens e o contexto das negociações sobre BBNJ, com foco nas estruturas institucionais que constroem o processo e a construção do tema tratado. Para isso, considera-se a história da governança dos oceanos de forma não exaustiva, mas com particular atenção a como as instituições primárias da sociedade internacional foram modificando-se e interagindo entre si — em especial a soberania, o direito internacional, o desenvolvimento e a emergente responsabilidade ambiental⁵ (FALKNER, 2012; FALKNER; BUZAN, 2019). Da mesma maneira, observa-se como normas e princípios relativos aos mares foram sendo construídos e hoje estão em discussão nas negociações sobre BBNJ.

Três subseções constituem o capítulo. Na primeira, são expostas as origens da governança dos oceanos, desde a concepção do princípio da liberdade dos mares, e seu desenvolvimento conforme a percepção do espaço oceânico foi sendo modificada, levando a crescentes dissensões no cenário internacional. Na segunda, investiga-se a negociação da UNCLOS e sua centralidade para a formação de um regime quasi-universal, bem como as necessidades constantes de incorporar novos acordos à fragmentada governança dos oceanos. Na terceira e última, volta-se para o contexto específico das negociações sobre BBNJ, mostrando seus limites e as normas em disputa. Ao fim dessa análise, estará razoavelmente delimitado o quadro institucional em que os atores agem, possibilitando o estudo particular do papel das delegações na continuidade deste trabalho.

⁵ Em suas análises da instituição em ascensão relacionada à ideia ambientalista, Falkner (2012) utiliza o termo *environmental responsibility*, enquanto Falkner e Buzan (2019) utilizam *environmental stewardship*. Neste trabalho, será utilizado “responsabilidade ambiental” fazendo referência aos dois conceitos, já que são em larga medida equivalentes e a palavra “responsabilidade” evoca a noção de compromisso moral melhor que outras traduções possíveis, como “gerenciamento” ou “manejo”.

2.1 A PERCEPÇÃO DO ESPAÇO OCEÂNICO E A CONSTITUIÇÃO DA GOVERNANÇA DOS OCEANOS

Entre meados do século XV e do século XVI, as navegações europeias abriram “novos” espaços para uma sociedade internacional em expansão. Através do discurso do “descobrimento” e de negociações diplomáticas, esses espaços foram territorializados (LARKINS, 2009). Nesse contexto, os oceanos, agora transformados em via de transporte essencial para os europeus, passaram pelas primeiras tentativas de regulação interestatal. Inicialmente, o controle dos mares e a divisão territorial de toda a extensão dos oceanos foram apresentados como princípios reguladores, particularmente por Espanha e Portugal. A Bula Papal de 1493 e o subsequente Tratado de Tordesilhas de 1494, separando o mundo em duas metades através de uma linha norte-sul e conferindo direitos sobre terras não-cristãs às duas potências ibéricas, era interpretado como referindo-se também aos oceanos. Entretanto, a territorialização dos mares logo seria rejeitada e tornada ineficaz na prática por não haver capacidade real de controle. A desconsideração dos tratados ibéricos por outras nações europeias, como Reino Unido e Países Baixos, mostraria a inadequação desse princípio regulador (COUPER, 1992).

No plano normativo, a principal rejeição à territorialização dos mares foi apresentada pelo jurista holandês Hugo Grotius, em sua obra *Mare Liberum*, de 1609. A obra de argumentação jurídica, publicada por ocasião de uma disputa entre holandeses e portugueses sobre o acesso ao comércio das Índias Orientais, estabeleceu o princípio da liberdade dos mares (JUDA, 1996). Para Grotius, os mares não poderiam tornar-se propriedade pública (de uma comunidade particular) ou privada (de um indivíduo) por dois motivos principais. Primeiro, porque o oceano, diferentemente dos territórios em terra firme, não é passível de ocupação e “coisas que não podem ser ocupadas ou nunca o foram não podem ser propriedade de ninguém” (GROTIUS, 2004 [1609], p. 24, tradução nossa). Segundo, porque coisas cujo uso de um não prejudique o uso de outro devem permanecer como propriedade comum, ou seja, pertencente a ninguém. Esse seria o caso dos mares, “tão infinito que não pode ser possuído” (GROTIUS, 2004 [1609], p. 25, tradução nossa).

A obra de Grotius, embora publicada como resposta a uma questão particular — inclusive citando autoridades reconhecidas entre os ibéricos, como Vitoria e Vázquez —, aplicava-se de maneira geral aos oceanos. *Mare Liberum* encontrou grande recepção e provocou polêmicas nos círculos intelectuais à época (MACEDO, 2009), gerando respostas de diversos juristas, como Welwod e Selden, que defendiam a necessidade jurídica de um mar

territorial (JUDA, 1996). Assim, desde o século XVII duas noções centrais da governança dos oceanos, a liberdade dos mares e a territorialização dos mares, já estavam em discussão.

Mendenhall (2019) interpreta que o direito internacional dos dois séculos seguintes foi pautado pela competição entre esses dois princípios. Contudo, dada a influência do pensamento grotiano na prática internacional nesse período, é razoável entender a história da governança dos oceanos como um processo que inicia com a predominância do princípio da liberdade dos mares e segue na direção de maior territorialização e de um movimento de cercamento dos oceanos, especialmente no século XX (FRIEDHEIM, 1999; HOEL; SYDNES; EBBIN, 2005; OSHERENKO, 2006). Isso não significa que instituições alternativas de governança, independentes do princípio da liberdade dos mares, não existiam — como de fato poderiam ser encontradas entre os povos das ilhas do Pacífico, que possuíam instituições para regulação da pesca (COUPER, 1992). Entretanto, com a expansão da sociedade internacional, o direito consuetudinário dos mares, uma criação particularmente europeia, fundamentou uma governança global dos oceanos com base em seus próprios princípios.

É importante destacar que a evolução do direito internacional dos mares não dependeu exclusivamente de interesses nacionais ou lógica jurídica, mas também esteve sempre relacionada com a percepção do espaço oceânico (JUDA, 1996). Isso fica claro no próprio desenvolvimento do princípio da liberdade dos mares por Grotius (2004 [1609]), na medida em que seu argumento parte da constatação de que o oceano deve ser propriedade comum por seus recursos serem inexauríveis. Portanto, isso significa que uma mudança de percepção do espaço oceânico que constatasse sua finitude necessariamente poria em xeque os fundamentos de sua governança — como de fato ocorreu.

O principal vetor de mudança na governança dos oceanos é reconhecidamente o avanço tecnológico (COUPER, 1992; JUDA, 1996). Na medida em que a tecnologia permite a intensificação de atividades humanas nos mares, e especialmente da exploração econômica de seus recursos, a regulação do espaço oceânico é pressionada a adaptar-se (MENDENHALL, 2019). Mais que isso, o avanço da tecnologia pode modificar a percepção dos oceanos. O caso mais conhecido de relação entre tecnologia e regulação dos mares é o costume que até o século XX limitava o mar territorial a três milhas por ser supostamente o alcance de um tiro de canhão. Ainda que a veracidade histórica desse famoso argumento possa ser questionável, é uma demonstração de como um princípio da governança dos oceanos, a territorialização dos mares, estava definido e delimitado pela capacidade do Estado de controlar o espaço oceânico e exercer soberania (POSNER; SYKES, 2010).

Assim, os primeiros sinais de que a governança dos oceanos pautada na liberdade dos mares estava começando a tornar-se inadequada surgiram no século XIX, com avanços tecnológicos na pesca (COUPER, 1992). O desenvolvimento da pesca de arrasto, com uso de redes, materiais mais leves e crescente demanda, levou a capturas indiscriminadas de grandes quantidades de peixes. Nos anos 1880, já era notável a presença de problemas decorrentes da exploração pesqueira, especialmente conflitos entre pescadores nacionais e estrangeiros em águas próximas a Estados costeiros e sobreexploração de estoques (JUDA, 1996). O oceano inexaurível mostrava, afinal, seus limites.

Outro desenvolvimento tecnológico de impacto significativo sobre a governança dos oceanos foi a transição energética para o petróleo e, especialmente, a extração do recurso mineral no mar (COUPER, 1992). Por sua comercialização intensa através dos mares, o transporte de petróleo envolvia frequentemente o despejo do produto no oceano, seja através da operação normal de limpeza dos tanques dos navios, seja por meio de acidentes. Os efeitos danosos do óleo sobre as águas seriam notados, bem como o caráter transnacional do problema. Além disso, a extração de petróleo no mar gerou interesse pelo solo oceânico, de forma que a regulação focada na superfície dos mares tornou-se insuficiente. Isso seria intensificado com os avanços tecnológicos da Segunda Guerra Mundial, que tornaram os oceanos mais transparentes e facilitaram a exploração (JUDA, 1996). Portanto, a percepção do oceano modificou-se novamente, agora de uma superfície para um espaço tridimensional e de um meio inalterável para um meio passível de poluição.

Por consequência, o direito do mar precisava adaptar-se no século XX. Em linhas gerais, a governança dos oceanos estava fundamentada em direito consuetudinário, dependente das práticas dos Estados e de interpretação jurídica, com exceção de alguns tratados bilaterais específicos para resolução de conflitos pesqueiros. Nesse contexto, a codificação de direito consuetudinário em instrumentos legais era entendida como uma necessidade da evolução do direito internacional (HARRISON, 2011). Três linhas principais de desenvolvimento institucional da governança dos oceanos nesse período podem ser analisadas com o objetivo de mostrar os efeitos das mudanças de percepção sobre o espaço oceânico. Primeiro, a criação da Comissão Internacional das Baleias (IWC), como resposta às mudanças provocadas pela exploração de recursos vivos. Segundo, a criação da Organização Marítima Internacional (OMI) e sua relação com as mudanças provocadas pelo comércio de petróleo. E terceiro, as tentativas de codificação mais abrangentes, envolvendo jurisdição, com as Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (MENDENHALL, 2019).

A Comissão Internacional das Baleias é uma organização internacional criada em 1946 no contexto da Convenção Internacional para Regulação da Atividade Baleeira (ICRW). Seu surgimento deu-se como resposta à expansão da exploração econômica das baleias na esteira de avanços tecnológicos, como desenvolvimento de arpões. Na primeira metade do século XX, estava claro que a atividade, altamente lucrativa e competitiva, tinha impactos consideráveis sobre as populações do animal marinho, incluindo o esgotamento de estoques (FITZMAURICE, 2015). Assim, a IWC é um exemplo de instituição criada no contexto de reconhecimento da finitude dos recursos oceânicos, tendo propósito de regulação da atividade e conservação. Contudo, as primeiras décadas da organização foram marcadas, acima de tudo, pelo fracasso. As medidas adotadas pela IWC, decididas segundo o método do acordo tácito, não foram suficientes para evitar a redução contínua do número de baleias. Os interesses baleeiros eram dominantes dentro da organização, as informações eram providenciadas pela própria indústria envolvida e havia dificuldade de fazer com que limites de exploração fossem efetivos (PETERSON, 1992). Somente a partir dos anos 1970, com a entrada de mais Estados-membros, além daqueles de interesses baleeiros, a balança pendeu para interesses ambientalistas dentro da IWC. O principal resultado foi a moratória à caça comercial de baleias de 1986 (MENDENHALL, 2019). O caso da IWC mostra que, apesar da mudança de percepção sobre os oceanos, princípios conservacionistas foram suplantados por interesses econômicos de exploração de recursos vivos até os anos 1970.

A Organização Marítima Internacional, por sua vez, teve sua criação mais alinhada ao princípio tradicional da liberdade dos mares. Resultado de convenção das Nações Unidas assinada em 1948, a organização destina-se a questões de navegação e transporte marítimo, com foco primeiramente na garantia da liberdade dos mares em harmonia com o direito de Estados costeiros, e secundariamente na segurança de navegação, sob um quadro regulatório abrangente (WIESLAW, 2012). Contudo, com a ascensão do problema da poluição marinha, a OMI incorporou a questão entre suas prerrogativas.

No contexto da Organização, duas convenções foram adotadas como resposta a essas preocupações. A primeira foi a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL), de 1973, lidando diretamente com problemas decorrentes da navegação e do transporte de petróleo, inclusive fazendo referência a áreas especiais particularmente sensíveis (JUDA, 1996). Devido à baixa adesão, a MARPOL teve emendas incorporadas, criando um acordo mais efetivo em 1978. A segunda foi a Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, também chamada de Convenção de Londres, de 1972, que criou uma lista de substâncias de despejo

proibido ou restrito. Em 1996, foi acordado o Protocolo de Londres, buscando atualizar a Convenção com bases mais restritivas e incorporando o princípio da precaução, proveniente das discussões de política ambiental. Na prática, a Convenção e o Protocolo permanecem como dois tratados distintos em vigor (MENDENHALL, 2019).

É importante destacar que o Protocolo teve menor adesão que a Convenção. Em fevereiro de 2022, a Convenção de Londres contava com 87 Estados-membros, enquanto o Protocolo, com 53 (INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, 2022). Ainda que a negociação das convenções sobre poluição marinha indique uma incorporação da responsabilidade ambiental na governança dos oceanos, inclusive de forma explícita no caso do princípio da precaução no Protocolo de Londres, as dificuldades com ratificação e internalização dos tratados apontam para os limites desse processo.

Voltando à análise das três linhas de desenvolvimento institucional da governança dos oceanos que propomos anteriormente, resta abordar as tentativas abrangentes de codificação do direito do mar. Quatro conferências foram realizadas em diferentes momentos do século XX com esse intuito: a Conferência da Liga das Nações para Codificação do Direito Internacional, de 1930; a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS-I), de 1958; a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS-II), de 1960; e a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS-III), iniciada em 1973. O resultado desse longo processo foi a adoção da UNCLOS, em 1982, instrumento central para a governança dos oceanos e comparado a uma “constituição” dos mares (FRIEDHEIM, 1999). Não é de estranhar a importância do tratado por seu amplo escopo, mas também por desde o início das negociações ter em seu centro questões de soberania e territorialidade⁶ (FRIEDHEIM, 1999; MENDENHALL, 2019).

A Conferência da Liga das Nações para Codificação do Direito Internacional representou um esforço abrangente de atualizar o direito internacional consuetudinário herdado do contexto europeu dos séculos anteriores. Realizada em Haia em 1930, dedicou-se um comitê para a questão do mar territorial, com base em material preparatório desenvolvido por especialistas legais. A convite, participaram representações inclusive de países não-membros, como o Brasil, que já havia efetivado sua saída da Liga das Nações à época (JUDA, 1996). A divergência de posições relativas à manutenção da jurisdição nacional sobre

⁶ Soberania e territorialidade podem ser mais precisamente caracterizadas como duas instituições distintas da sociedade internacional (BUZAN, 2004; HOLSTI, 2004). Contudo, por não haver espaço para uma distinção adequada neste trabalho e pela relação intrínseca das duas instituições na constituição do Estado moderno, as discussões na governança dos oceanos que fazem referência a elas serão resumidas sob o tratamento da soberania unicamente.

as tradicionais três milhas ou à sua expansão impediu qualquer acordo significativo. Ainda assim, Harrison (2011) ressalta que os artigos de rascunho que saíram da Conferência de 1930 sobre o status jurídico do mar territorial seriam repassados para os tratados subsequentes de codificação do direito do mar.

Os esforços da Liga das Nações logo seriam interrompidos pelo acirramento de tensões internacionais e pela eclosão da Segunda Guerra Mundial. Ao fim do conflito e devido aos avanços tecnológicos decorrentes, as possibilidades de exploração de recursos do espaço oceânico estavam mais claras, especialmente de petróleo no fundo marinho. Na ausência de consenso internacional, a atualização da governança dos oceanos seria promovida por ação unilateral. Nesse contexto, o presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, emitiu em 28 de setembro de 1945 uma proclamação que viria a levar seu nome, estipulando que estariam os “recursos naturais do subsolo e do fundo marinho da plataforma continental sob o alto mar mas contígua à costa dos Estados Unidos sujeitos a jurisdição e controle” (UNITED STATES OF AMERICA, 1945, p. 67, tradução nossa). A noção geográfica de plataforma continental corresponde à faixa de terra que se estende entre a costa e o declive abrupto das bacias oceânicas, com profundidade média de até 200 metros e largura variável, desde 5km nas costas americanas voltadas ao Oceano Pacífico até 1500km em pontos do Oceano Ártico (ARCHAMBEAU, 2006). Como uma instituição da governança dos oceanos, entretanto, a plataforma continental proposta por Truman rompia com a divisão costumeira dos mares entre um estreito mar territorial e a liberdade do alto mar (SCHARF, 2013).

Truman tinha motivos notórios para promover a extensão unilateral da jurisdição nacional sobre a plataforma continental, a saber, o avanço da extração de petróleo. Os termos utilizados na proclamação são particularmente relevantes ao mencionar recursos no subsolo e ao tratar de “jurisdição e controle” em vez de soberania. A questão para o presidente era responder à insegurança entre investidores da indústria petrolífera sem prejudicar os próprios interesses estadunidenses na pesca em mares distantes. Dessa forma, a proclamação era um incentivo à exploração de petróleo, enquanto garantia que sua reivindicação sobre a plataforma continental indicava exercício de autoridade (*imperium*) e não direito de propriedade (*dominium*), jurisdição e não soberania (OSHERENKO, 2006). No plano normativo, a proclamação não deveria ser entendida como um desafio ao costume vigente do direito internacional, mas de acordo com seus termos (JUDA, 1996). Porém, sob uma leitura da soberania enquanto instituição da sociedade internacional, sujeita a mudanças, a jurisdição sobre a plataforma continental seria uma primeira reinterpretação da soberania em sua expansão para os oceanos.

O efeito da Proclamação Truman foi iniciar uma série de reivindicações e contra-reivindicações que impulsionaram mudanças no direito internacional do mar (JUDA, 1996; OSHERENKO, 2006). Particularmente relevantes foram as reivindicações de Chile, Equador e Peru, promovidas conjuntamente na Declaração de Santiago de 1952. O grupo de países latinoamericanos não teria vantagens em reivindicar jurisdição sobre a plataforma continental nos moldes dos Estados Unidos, já que a extensão desta em suas costas no Pacífico chega a ser inferior a 5km. Assim, tendo em vista a importância da indústria pesqueira, o documento estabelecia “soberania e jurisdição” sobre o mar “até uma distância mínima de 200 milhas marítimas” (DECLARACIÓN..., 1952, s.p., tradução nossa).

Três aspectos da Declaração de Santiago merecem destaque. Primeiro, a menção explícita à soberania sobre a zona marítima delimitada. O dilema entre a posição latinoamericana de soberania e a posição estadunidense de jurisdição seria debatido nas tentativas subsequentes de codificação do direito do mar (OSHERENKO, 2006). Segundo, a delimitação de 200 milhas independentemente da plataforma continental, que seria um prenúncio da instituição da zona econômica exclusiva (ZEE). Terceiro, o papel de uma incipiente ideia ambientalista na formulação da reivindicação. A Proclamação Truman chegava a mencionar “conservação” como um dos motivos da extensão de jurisdição, porém sujeita ao desenvolvimento e à exploração de recursos. Na Declaração de Santiago, não só a noção de conservação está presente, como até mesmo a delimitação da zona justifica-se por coincidir aproximadamente com limites naturais. Em formulações posteriores da Declaração, delegados de Chile, Equador e Peru argumentaram que o mar constituía um “bioma” junto com os recursos vivos, o contexto topográfico e as condições climáticas, cujo limite seria dado pela corrente de Humboldt, aproximadamente 200 milhas distante da costa (JUDA, 1996).

Que a corrente de Humboldt tenha sido mencionada como justificativa para a extensão da zona marítima reivindicada pelos países latinoamericanos constitui um exemplo quase anedótico da ascensão da ideia ambientalista na governança dos oceanos. 150 anos antes da Declaração de Santiago, o naturalista alemão que empresta seu nome à corrente marítima realizava medições nas águas conhecidas pelos pescadores peruanos e desenvolvia a ideia de que a natureza era uma teia de seres e processos interligados (WULF, 2019). A noção de “bioma” mencionada pelos delegados latinoamericanos era um desenvolvimento direto de conceitos científicos propostos inicialmente à época de Humboldt. Nesse sentido, essa é uma boa ilustração do que Falkner e Buzan (2019) identificam como a ascensão da responsabilidade ambiental enquanto instituição da sociedade internacional. Para os autores,

esta é uma instituição solidarista introduzida pela sociedade mundial, isto é, por atores não-estatais e transnacionais, que foi sendo incorporada pela sociedade interestatal. A introdução de conceitos e princípios ambientalistas na governança dos oceanos seria um sinal da ascensão da responsabilidade ambiental ao menos prenunciada na Declaração de Santiago.

Isso não significa que a lógica da conservação seria dominante nas negociações sobre oceanos a partir dos anos 1950. Na realidade, todos os atores à época, inclusive delegados de Chile, Equador e Peru, tinham plena consciência de que reivindicações de jurisdição e debates sobre conservação envolviam alocação de recursos e, portanto, interesses nacionais e de grupos econômicos (JUDA, 1996). Como Barros-Plataiu e Barros (2017, p. 453-454) destacam, ainda hoje “o vetor do debate para a gestão sustentável dos recursos haliêuticos não é a conservação, mas sim a apropriação de recursos pelas potências tecnológicas em detrimento dos outros”. Menos influente ainda era a responsabilidade ambiental à época, anterior à transformação do ambientalismo em movimento de massa, de agenda abrangente e transnacional a partir dos anos 1960 (FALKNER, 2012). Contudo, cabe notar que a conservação estará cada vez mais presente — e com maior legitimidade — nas negociações sobre oceanos, ainda que por vezes considerada justificativa de outros interesses, e será notável a influência crescente da ideia ambientalista no desenvolvimento de instituições secundárias da sociedade internacional.

De fato, a precedência de interesses nacionais e econômicos em relação à conservação seria explicitada poucos anos depois, na UNCLOS-I, ou Conferência de Genebra de 1958. Ao longo da década de 1950, a Comissão de Direito Internacional (CDI), órgão de composição técnica estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para promover a codificação e o desenvolvimento do direito internacional, havia se debruçado sobre o mar territorial e o regime do alto mar como questões que necessitavam de atenção. Além disso, as reivindicações sobre a plataforma continental e sobre zonas marítimas representavam mais um dilema na regulação internacional dos oceanos. Em 1956, o CDI apresentou perante a AGNU um grupo de artigos que serviria de esboço para o início das negociações de 1958 (HARRISON, 2011).

A Conferência estruturou-se em comitês específicos para tratar do mar territorial e zona contígua, do regime do alto mar, de pesca e recursos vivos, da plataforma continental e do acesso ao mar de países sem litoral. A UNCLOS-I foi palco de discordâncias significativamente mais pronunciadas que as encontradas no contexto da CDI. Por consequência, as delegações falharam em atingir um acordo sobre questões centrais, como a extensão do mar territorial. As divergências sobre o caráter da jurisdição sobre a plataforma

continental também geraram tensão. Porém, decidiu-se pela formulação “direitos soberanos” em detrimento de “soberania”, dado o receio que Estados com atividades distantes da costa tinham de que soberania implicasse direitos de propriedade não somente sobre o fundo marinho, mas também sobre a coluna de água e até mesmo o espaço aéreo (OSHERENKO, 2006). Ao fim, foram adotadas quatro convenções independentes — sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua, sobre o Alto Mar, sobre Pesca e Conservação de Recursos Vivos do Alto Mar, e sobre a Plataforma Continental —, bem como um protocolo opcional sobre resolução de conflitos (JUDA, 1996).

O reconhecimento de que perduravam lacunas importantes no direito do mar após a Conferência de 1958 levou à rápida convocação de nova conferência. Em 1960, a UNCLOS-II tinha o objetivo de regular a extensão do mar territorial e de considerar as reivindicações de zonas de pesca exclusivas. De forma semelhante ao que havia ocorrido em 1958, as divergências entre Estados costeiros e Estados marítimos, como os Estados Unidos, impediram a emergência de um acordo e minaram os avanços obtidos previamente (JUDA, 1996).

Os limites do consenso internacional eram claros. Observava-se à época que todas as conferências anteriores haviam falhado nas mesmas questões, a saber, na regulação do mar territorial e da pesca, tendo agora a possibilidade de exploração de minérios no fundo oceânico no horizonte. Contudo, mesmo com todas as divergências, a tendência da governança dos oceanos era dependente da tecnologia e, portanto, apontava para a ampliação da jurisdição nacional (MILES, 1969). Em outras palavras, um consenso só seria estabelecido por meio de certo comprometimento do princípio da liberdade dos mares (MENDENHALL, 2019).

Em 1968, um artigo que daria início a uma influente agenda de pesquisa nas próximas décadas foi publicado por Garrett Hardin, intitulado *The tragedy of the commons*. A categoria de “comum” refere-se àqueles recursos finitos que não estão sob posse exclusiva de um agente específico, seja público ou privado, e, portanto, estão sujeitos à exploração competitiva. Hardin (1968) destaca a tragédia dessa situação: sem incentivos para qualquer ator parar de explorar os benefícios que ganha de recursos comuns, eventualmente a ação individual leva à ruína dos estoques coletivos. A ideia aplicava-se notavelmente aos dilemas marinhos à época:

De igual modo, os oceanos do mundo continuam sendo vítimas da sobrevivência da filosofia dos comuns. Nações marítimas ainda respondem automaticamente à velha doutrina da “liberdade dos mares”. Professando a crença nos “recursos inexauríveis

dos oceanos”, elas deixam uma a uma as espécies de peixes e baleias à beira da extinção (HARDIN, 1968, p. 1245, tradução nossa).

Não à toa, a tragédia dos comuns seria incorporada nas discussões sobre governança dos oceanos e teria influência considerável nos estudos acadêmicos e nas propostas políticas para a questão (FRIEDHEIM, 1999). Encontrava-se um termo para designar o reconhecimento da finitude dos recursos marinhos que modificara a percepção costumeira do espaço oceânico e que necessariamente teria que ser levado em conta nas negociações subsequentes.

2.2 UNCLOS E DESENVOLVIMENTOS INSTITUCIONAIS RECENTES NA GOVERNANÇA DOS OCEANOS

Na manhã de 1º de novembro de 1967, o Primeiro Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas começava seus trabalhos com a consideração de um item de sua agenda específico sobre o fundo marinho além da jurisdição nacional. O primeiro discurso do dia caberia a Arvid Pardo, representante de Malta nas Nações Unidas. Repassando as características geomorfológicas dos oceanos e destacando a presença de nódulos polimetálicos⁷ nos fundos marinhos, Pardo demonstrou particular preocupação com a exploração iminente de minérios além da jurisdição nacional, tornada possível com os recentes avanços tecnológicos. Os recursos dos fundos marinhos estariam presentes em tamanha quantidade e seriam tão estratégicos que levariam a uma “luta competitiva pelos direitos soberanos sobre a terra sob os mares e oceanos do mundo, superando em sua magnitude e em suas implicações a disputa colonial do século passado [XIX] pelos territórios da Ásia e da África” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1967, p. 12, tradução nossa). Para Pardo, era necessário criar um regime internacional para os fundos marinhos, que domasse as pressões competitivas sobre os recursos minerais e evitasse seu uso para fins que não fossem pacíficos (UNGA, 1967).

O discurso de Pardo representou um momento de renovação da atenção da sociedade internacional para a governança dos oceanos que levaria ao início de novas rodadas de negociação na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS-III), a partir de 1973. Após o fracasso da UNCLOS-II, permaneciam questões relevantes em aberto, como a extensão do mar territorial e a delimitação de zonas de pesca

⁷ Nódulos polimetálicos são formações minerais ricas em óxido de manganês e de ferro que se sedimentam no oceano, cujo potencial de exploração reside na grande disponibilidade, na alta concentração de minérios e na presença de recursos críticos, inclusive para o desenvolvimento de economias de baixo carbono, como manganês, níquel, cobre e cobalto (HEIN; KOSCHINSKY; KUHN, 2020).

exclusivas (JUDA, 1996). Para complexificar a matéria, novos dilemas estavam ganhando notoriedade. Entre eles, a mineração nos fundos marinhos, que, apesar de não ser inédita, havia passado por desenvolvimentos tecnológicos e era vista como um setor de exploração promissor. Também ganharam destaque a preocupação ambiental com os oceanos, decorrente do avanço da ideia ambientalista e suas implicações normativas de responsabilidade ambiental, e a questão da transferência de tecnologia marinha, relacionada com a amplificação das divergências Norte-Sul. Nesse sentido, qualquer tentativa de codificação do direito do mar teria que partir de uma agenda mais abrangente que a considerada nas negociações dos anos 1950 (HARRISON, 2011).

Paralelo às novas questões da governança dos oceanos ocorria o desenvolvimento de novos princípios. O discurso de Pardo foi importante ao propor que os fundos marinhos além da jurisdição nacional fossem considerados “patrimônio comum da humanidade”. Essa noção envolvia manter as áreas desse modo delimitadas fora da propriedade de qualquer agente específico, seja público ou privado, mas também garantir a gestão coletiva dos recursos e o compartilhamento entre toda a sociedade internacional dos eventuais ganhos (NOYES, 2012). O princípio de patrimônio comum da humanidade permitiria o uso de recursos, mas sob uma lógica intrinsecamente coletiva, que teria como fundamento a cooperação internacional e como resultado a redistribuição dos benefícios. Assim, era também um símbolo das aspirações dos países em desenvolvimento (ANAND, 2004).

O caminho para a UNCLOS-III não seria impulsionado somente por questões e princípios emergentes, ainda que esses tivessem destaque nos fóruns multilaterais. Tão importante quanto era o reconhecimento de que os esforços prévios de codificação do direito do mar haviam falhado em pontos relevantes, a saber, a extensão do mar territorial e a definição de zonas marítimas exclusivas. Alguns motivos para as falhas eram conhecidos e seriam lembrados na organização da nova conferência, trazendo três mudanças que merecem destaque. Primeiro, seria necessário envolver o maior número possível de países e partes interessadas. Isso chegou a ser reconhecido nas negociações anteriores, porém a UNCLOS-III iria destacar-se pela presença considerável de organizações intergovernamentais e ONGs, além de diversos países recém independentes, como será discutido mais adiante. Segundo, seria preciso realizar uma revisão compreensiva e abrangente do direito do mar. Isso significava a discussão de todos os temas pertinentes aos oceanos, inclusive aqueles definidos na UNCLOS-I, e a negociação de um acordo que abarcasse todas as questões conjuntamente. Os limites do modelo de convenções independentes para as temáticas específicas haviam ficado claros em 1958, já que cada Estado poderia ratificar somente os tratados que lhe

aprouvessem. E terceiro, a preparação para a Conferência não seria feita pela CDI, mas seria trabalho para representantes governamentais no contexto de um comitê temático. Assim, a questão seria explicitamente politizada desde os primeiros debates (HARRISON, 2011).

A um nível mais fundamental, o contexto dos anos anteriores à UNCLOS-III era de mudanças nas instituições primárias. O principal acontecimento da época, sob a perspectiva da história da sociedade internacional, foi o processo de emancipação política na África e na Ásia. A descolonização não somente quase triplicou o número de nações independentes, mas representou o declínio da legitimidade de uma instituição primária central nos dois séculos anteriores, o colonialismo (BUZAN, 2004) — ainda que eventualmente as injustiças promovidas por essa instituição tenham sido perpetuadas de outras formas. Além disso, provocou reinterpretações sobre o que era ser membro da sociedade internacional e o que constituía a soberania. Ao menos formalmente, a condicionalidade da soberania a padrões explícitos de civilização havia sido descartada (BUZAN; LITTLE, 2014). Nesse contexto, seria consolidada a instituição do desenvolvimento, constituindo Estados “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”. Essas mudanças nas instituições primárias teriam impactos nas instituições secundárias, incluindo a governança dos oceanos e a futura Convenção sobre o Direito do Mar.

Para os procedimentos da UNCLOS-III, a nova realidade internacional gerou mudanças notáveis, sendo a principal delas a introdução da negociação por consenso. O número de delegações envolvidas saltou de 86 Estados na Conferência de 1958 para mais de 160. Além disso, os interesses representados nas negociações apresentavam maior diversidade, com a amplificação da oposição Norte-Sul e a maior politização das discussões. Com todas as representações em igualdade formal, proceder em negociações por maioria seria condenar o processo ao bloqueio ou até mesmo dar vantagem para os países em desenvolvimento, em maior número — o que seria completamente contrário aos interesses de países desenvolvidos que até então haviam determinado as regras do jogo (HARRISON, 2011). Assim, desenvolveu-se nas primeiras sessões da UNCLOS-III o processo de negociação por consenso, isto é, por tomada de decisão dependente da ausência de oposição e buscando o maior acordo possível. Formalmente, as negociações procediam por voto majoritário, porém o consenso foi estabelecido por um “acordo de cavalheiros” como o método utilizado. A formulação desse procedimento, buscando melhor acomodar interesses em uma questão abrangente e relevante, é considerada como um mérito próprio da UNCLOS-III (BUZAN, 1981).

O escopo amplo das negociações e o método do consenso levariam a um longo processo de gradual acomodação de interesses e construção de acordo. Em 1980, a eleição de Ronald Reagan nos Estados Unidos acelerou o desfecho das negociações. Isso porque o presidente logo procedeu a uma revisão completa do que as gestões anteriores haviam acordado no contexto da UNCLOS-II. Especialmente contrário aos interesses estadunidenses — bem como de outros países desenvolvidos — era o modo como estava sendo encaminhada a regulação da mineração no fundo marinho, como será mostrado adiante. Em 1982, os Estados Unidos romperam com o método do consenso e forçaram a votação do texto final, colocando-se contrários à adoção do tratado. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi aprovada na ocasião, mas sem a participação de países desenvolvidos, com a justificativa de que a Parte XI da Convenção, relativa ao fundo marinho além da jurisdição nacional, era inaceitável. Ainda assim, a UNCLOS representou um sucesso na elaboração abrangente de normas para os oceanos, adotadas quase universalmente e podendo inclusive ser entendidas como base para a prática de Estados não-membros (HARRISON, 2011).

Quatro questões definidas na Convenção merecem uma breve análise na medida em que contribuem para o entendimento do desenvolvimento institucional da governança dos oceanos: as delimitações de diferentes áreas de jurisdição; a preocupação com questões de poluição; a transferência de tecnologia; e o regime dos fundos marinhos.

A primeira definição refere-se à jurisdição nacional sobre os mares, questão central em todas as conferências anteriores. Uma falha importante herdada das Conferências de 1958 e 1960 era a indefinição sobre a extensão do mar territorial, dado divergências significativas entre propostas que defendiam a manutenção dos estreitos limites de três milhas náuticas até as que defendiam a extensão além de 12 milhas (JUDA, 1996). Além disso, o processo de reivindicações e contra-reivindicações sobre zonas marítimas exclusivas desde 1945 foi consolidando um consenso em torno da ideia de uma jurisdição estendida (HOEL; SYDNES; EBBIN, 2005). O resultado final da Convenção foi a divisão do espaço oceânico em seis categorias jurídicas: mar territorial; zona contígua; plataforma continental; zona econômica exclusiva (ZEE); alto mar; e área internacional do fundo marinho além da jurisdição nacional.

O mar territorial seguiria em linhas gerais com o status definido na Convenção de 1958, como área de soberania do Estado costeiro, sujeita ao princípio de passagem inocente. A decisão específica da UNCLOS foi sua delimitação em 12 milhas náuticas, seguindo o consenso crescente na direção de expansão da jurisdição nacional (FRIEDHEIM, 1999). A zona contígua representa a área em que o Estado pode punir e supervisionar pessoas que tenham infringido suas leis em seu território, estendendo-se por mais 12 milhas além do mar

territorial. O exercício de “direitos soberanos” sobre a plataforma continental, por sua vez, foi reconhecido e foi estabelecida uma comissão específica para verificar reivindicações de Estados costeiros, considerando as diferenças geológicas de prolongamento natural da plataforma (HARRISON, 2011). A zona econômica exclusiva foi talvez a principal inovação da UNCLOS, sendo uma nova instituição da governança dos oceanos (EBBIN; HOEL; SYDNES, 2005). A ZEE, com extensão de 200 milhas a partir da costa, garante aos Estados controle exclusivo sobre os recursos da coluna de água, portanto reconhecendo a exclusividade da exploração da pesca por nacionais. Contudo, a jurisdição da ZEE não equivale ao mar territorial, na medida em que está sujeita à livre navegação, à instalação de cabos e à liberdade do espaço aéreo. Já o alto mar, ou seja, as áreas além dos limites da ZEE, permanecem como o espaço da liberdade dos mares, sem estar sujeito à jurisdição e ao controle de qualquer Estado (MENDENHALL, 2019). Por fim, a área do fundo marinho além da jurisdição nacional, denominada de “a Área”, ficou sob o princípio do patrimônio comum da humanidade, com instituições específicas (HARRISON, 2011).

A instituição primária mais relacionada à expansão da jurisdição nos oceanos é a soberania. Enquanto uma norma constitutiva dos Estados (HOLSTI, 2004), desenvolvimentos que a envolvem têm impactos para todos os membros da sociedade internacional. Não à toa, um aspecto central das discussões sobre a plataforma continental e a ZEE foi a formulação jurídica em termos de “direitos soberanos” e não “soberania”, já que em um sentido rígido soberania envolve direitos de propriedade sobre o espaço (OSHERENKO, 2006). Entendida como uma instituição sujeita à reinterpretação, entretanto, é possível interpretar a expansão da jurisdição na UNCLOS como expansão da soberania — ainda que limitada —, pois dá meios ao Estado de exercer controle e cumprir seu propósito (REUS-SMIT, 1999), seja em relação ao mercado e ao desenvolvimento, com a segurança à exploração de recursos, seja em relação à emergente responsabilidade ambiental, com a implementação de normas de conservação (FALKNER; BUZAN, 2019). Quanto ao desenvolvimento das instituições secundárias, é notável um recuo da liberdade dos mares enquanto princípio da governança dos oceanos, decorrente de mudanças de percepção sobre o espaço oceânico e da introdução de Estados recém independentes no processo decisório (COUPER, 1992).

A segunda questão definida na UNCLOS refere-se à preocupação com a poluição marinha. Apesar de não ser tema inédito na história da gestão dos oceanos, seu tratamento sempre havia sido limitado. Nas negociações anteriores, o enfoque residia sobre poluição decorrente da navegação e a questão não tinha tanta proeminência (JUDA, 1996). A UNCLOS, por sua vez, desenvolveu mais compreensivamente normas relacionadas à proteção

ambiental nos oceanos. A Convenção é explícita em afirmar a conservação como responsabilidade dos Estados e como fonte de limites para a exploração nas áreas de jurisdição estendida. Além disso, a Parte XII da Convenção, voltada para a questão, lida com poluição de fontes diversas, inclusive decorrentes de atividades em terra firme, que constituíam a maior parte dos problemas ambientais (HARRISON, 2011).

Em uma perspectiva histórica, a importância comparativamente maior dada à conservação no âmbito da UNCLOS pode ser compreendida como parte da ascensão da responsabilidade ambiental. Negociada nos anos 1970 e início dos anos 1980, a Convenção foi influenciada por um contexto mais aberto à ideia ambientalista, com o estabelecimento do ambientalismo enquanto movimento de massas, transnacional e de agenda abrangente (FALKNER, 2012). Entre os desenvolvimentos nas instituições secundárias, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, também chamada de Conferência de Estocolmo, realizada em 1972. O evento foi importante para o estabelecimento da temática ambiental na agenda multilateral, não somente impulsionando conferências relacionadas, mas também tendo repercussões em outras negociações internacionais ao trazer questões ambientais para os debates (LAGO, 2006).

A terceira questão definida na Convenção refere-se à transferência de tecnologia e ao desenvolvimento de pesquisas nos oceanos. As Partes XIII e XIV da UNCLOS, ou aproximadamente um terço do tratado, lidam com o assunto, reforçando a importância da ciência marinha e a necessidade de cooperação internacional na área (HARRISON, 2011). A atenção dedicada à questão pode ser interpretada como atestado da relevância da tecnologia para a evolução da governança dos oceanos (POSNER; SYKES, 2010). Mais que isso, entretanto, o reconhecimento de que países em desenvolvimento podem necessitar de assistência com relação ao desenvolvimento de tecnologias mostra a significância das divisões Norte-Sul e representa uma questão que perduraria em negociações futuras, como no caso da biodiversidade além da jurisdição nacional (HARDEN-DAVIES; SNELGROVE, 2020; ROGERS *et al.*, 2021; VIERROS; HARDEN-DAVIES, 2020).

A quarta questão definida pela UNCLOS, última destacada aqui, refere-se à mineração no fundo marinho. Sendo uma preocupação relativamente nova nas negociações sobre o direito do mar, a regulação sobre a matéria não possuiu o caráter de codificação, mas de criação progressiva de normas, ou seja, proposição de legislação sobre atividades futuras sem a base da prática estatal passada. Segundo acordado, os recursos dos fundos marinhos na Área estariam sob o princípio do patrimônio comum da humanidade. Na prática, o uso seria regulado pela recém-criada Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA), que agiria

tendo em vista a conservação, definiria limites de extração de minérios, teria áreas de mineração sob sua supervisão ao custo de Estados envolvidos na atividade e redistribuiria os royalties de forma não-discriminatória com os demais membros da sociedade internacional (HARRISON, 2011). As negociações sobre a ISA foram marcadas por divergências entre países em desenvolvimento, que defendiam um papel ativo da organização na mineração, e países desenvolvidos, que entendiam que as funções atribuídas à ISA imporiam custos demasiados sobre os envolvidos diretos na atividade (NELSON, 2005).

Contrários à Parte XI da Convenção, que definia o regime de mineração nos fundos marinhos, um grupo de países desenvolvidos liderado pelos Estados Unidos não assinou o tratado. O motivo declarado da discordância era especificamente o design institucional da ISA e de como as atividades seriam reguladas pelo órgão, e não o princípio do patrimônio comum da humanidade, aceito no discurso desses Estados (HARRISON, 2011). Além dos custos desproporcionais aos países envolvidos na mineração, nota-se a constatação de que o regime não se adequava ao mercado, entendido como instituição da sociedade internacional. Posner e Sykes (2010), em uma análise da UNCLOS a partir da perspectiva econômica, argumentam que, de maneira geral, a Convenção apresentou uma lógica de eficiência com a tendência de limitação de regimes de acesso aberto. Porém, o maior contrassenso econômico seria a definição sobre a mineração em fundos marinhos, por sua dependência de distorções de regras para a redistribuição, em vez de transferências monetárias (POSNER; SYKES, 2010). Assim, parte dos problemas com a Parte XI refere-se à tensão entre interesses Norte-Sul, bem como entre as instituições primárias da responsabilidade ambiental, do desenvolvimento e do mercado (FALKNER; BUZAN, 2019).

Como é possível apreender dessa breve análise, a Convenção de 1982 possuía um vasto escopo, assumindo imediatamente papel central na governança dos mares como uma “constituição dos oceanos” (FRIEDHEIM, 1999). Ainda assim, como qualquer instrumento jurídico a UNCLOS teria pontos cegos. O reconhecimento de definições incompletas sobre questões relevantes, a necessidade de atualização diante de avanços tecnológicos e sociais e até mesmo a presença de discordâncias imediatas sobre o texto do tratado, como era o caso da Parte XI, levaria à possibilidade de mudança. Para satisfazer essas questões surgiriam os chamados “acordos sobre implementação”, que na prática cumpriram o papel de emendas à Convenção, apesar de não terem que passar pelo extenso processo formal para alteração do tratado (HARRISON, 2011). Para finalizar um esboço do contexto institucional da governança dos oceanos, cabe olhar para os dois principais acordos pós-UNCLOS: o Acordo sobre a Parte XI de 1994 e o Acordo sobre Estoques Pesqueiros de 1995.

O Acordo sobre a Parte XI foi uma resposta à insatisfação de países desenvolvidos com as provisões da UNCLOS para o regime de mineração nos fundos marinhos. Assim, a tendência do acordo foi em linhas gerais deslocar as definições ao encontro das objeções colocadas pelos Estados Unidos e pelas nações de posição semelhante. As novas provisões diminuíram o papel da ISA no empreendimento da mineração e reduziram os custos impostos sobre os países e os investidores diretamente envolvidos na atividade, bem como aumentaram a influência de nações industrializadas no conselho do órgão. Para Anand (2004), o próprio princípio do patrimônio comum da humanidade foi enfraquecido pelo acordo, na medida em que o novo tratado não tinha os “interesses da humanidade” como primeira consideração. Por fim, ficou estabelecido que os Estados que já haviam ratificado a UNCLOS teriam a opção de adotar o Acordo sobre a Parte XI voluntariamente, porém para Estados que assinassem a Convenção sobre o Direito do Mar após 1994 o novo tratado seria necessariamente adotado conjuntamente (MENDENHALL, 2019). O objetivo inicial de incluir países desenvolvidos sob a UNCLOS foi realizado, com a notável exceção dos Estados Unidos, que em fevereiro de 2022 ainda não haviam ratificado a Convenção (UNITED NATIONS, 2022a).

O Acordo sobre Estoques Pesqueiros de 1995 não decorreu de discordâncias imediatas sobre a Convenção de 1982, mas da identificação de lacunas na abordagem da pesca. Especificamente, era necessário regular o uso de recursos vivos que migravam entre zonas de jurisdição de diferentes nações ou entre zonas de jurisdição nacional e o alto mar. O acordo ressalta a necessidade de governança com base em evidências científicas e de cooperação internacional na gestão de recursos, mas destaca-se pela incorporação de dois princípios provenientes do regime ambiental: o princípio da precaução e o princípio da abordagem ecossistêmica. De forma significativa, definiu-se a limitação da pesca sob organizações regionais para o ordenamento pesqueiro (RFMOs) (MENDENHALL, 2019).

Considerando a história institucional da governança dos oceanos, o Acordo sobre Estoques Pesqueiros aponta para a ascensão da responsabilidade ambiental no desenvolvimento de instituições secundárias, na medida em que a noção de conservação está presente nas provisões do texto e em que princípios ambientais são reforçados (FALKNER; BUZAN, 2019). De fato, o acordo é resultado de uma sobreposição dos regimes dos mares e ambiental. A própria origem das negociações para o novo tratado é parcialmente encontrada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992. Um dos principais resultados da Conferência, a Agenda 21, reconheceu a necessidade de regular o uso de recursos vivos em alto mar com vistas à conservação, recomendando novas negociações que viriam a gerar o Acordo de 1995 (HARRISON, 2011). No contexto dos anos

1990, a pesca tornou-se uma questão legitimamente ambiental (HOEL; SYDNES; EBBIN, 2005).

Contudo, a responsabilidade ambiental encontraria limites na governança dos oceanos. Em fevereiro de 2022, o Acordo sobre Estoques Pesqueiros conta com 91 Estados-membros, não podendo ser afirmado que alcançou status quasi-universal como a UNCLOS (UNITED NATIONS, 2022b). A menor aceitação de um acordo pautado em princípios ambientais e de conservação é notada não só no Acordo de 1995, mas também no caso do Protocolo de Londres, destacado anteriormente. O Acordo sobre a Parte XI, ao diminuir o papel da ISA, cujo mandato envolve a conservação, e enfraquecer o princípio do patrimônio comum da humanidade, parece seguir a mesma tendência, a saber, de priorização da lógica da apropriação (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017).

Tendo em conta essas considerações, a governança dos oceanos na entrada do século XXI pode ser entendida como um processo de interação entre uma tendência histórica resistente e a ascensão de novas normas. A tendência histórica a que se faz referência trata-se da longevidade de princípios como a liberdade dos mares e de interesses de exploração impulsionados por potências tecnológicas, fazendo com que ainda não se possa descartar a lógica da apropriação (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017). Porém, novas normas têm surgido na esteira de instituições mais recentes, como o desenvolvimento e o mercado — não como uma progressão institucional natural, mas gerando acomodações e conflitos normativos. É notável que a instituição primária da responsabilidade ambiental (FALKNER; BUZAN, 2019) e normas e princípios a nível de instituições secundárias, como o conceito de sustentabilidade aplicado à gestão dos mares (MILES, 1999), encontraram certo espaço na governança dos oceanos, ainda que não a centralidade. Expressando percepção similar, Hoel, Sydnese e Ebbin (2005) entendem a atual fase da governança dos oceanos como caracterizada pela ampliação do quadro jurídico do direito do mar, realizada através da implementação de instrumentos legais voltados à proteção do ambiente oceânico. É nesse contexto que a biodiversidade além da jurisdição nacional é trazida para negociação internacional.

2.3 BIODIVERSIDADE ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL: A CONSTRUÇÃO DE UM INSTRUMENTO LEGAL

Em 2004, por meio da Resolução 59/24, relativa a oceanos e direito do mar, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu os riscos existentes à biodiversidade marinha além da jurisdição nacional. Na mesma ocasião, estabeleceu-se um Grupo de

Trabalho Informal Aberto Ad Hoc (Grupo de Trabalho BBNJ) para investigar o estado institucional, legal, científico, econômico, técnico, ambiental e social da questão e “indicar, onde apropriado, opções e abordagens possíveis para a promoção de cooperação e coordenação internacional” (UNGA, 2004, p. 14, tradução nossa). Esse seria o início de um processo longo de negociações no contexto multilateral da ONU, realizadas regularmente a partir de 2006 (HOUGHTON; ROCHETTE, 2014).

Parte da ascensão da questão como relevante para a governança dos oceanos deveu-se às tendências de atividades humanas nos mares. As áreas além da jurisdição nacional, definidas juridicamente pelo princípio da liberdade dos mares — com exceção da Área, patrimônio comum da humanidade —, constituem uma das últimas fronteiras de exploração, sendo que contemporaneamente somente a pesca representa uma atividade de maior escala e, conseqüentemente, maiores impactos ao meio ambiente. Ainda assim, Merrie *et al.* (2014) argumentam que a possibilidade de desenvolvimento rápido do uso dos recursos em alto mar apresenta riscos à governança, na medida em que não há um quadro institucional unificado para regular a atividade de diferentes grupos. Portanto, o impulso inicial para a discussão de um quadro normativo para a BBNJ passa por pressões de Estados e grupos de interesse que visam ao aumento da exploração (TILLER *et al.*, 2019).

Além disso, a governança dos oceanos apresenta uma lacuna no que se refere à proteção, conservação e aplicação de princípios de sustentabilidade nas atividades nas áreas além da jurisdição nacional (NARULA, 2016). Há a percepção não somente de que avanços tecnológicos podem aumentar a exploração de recursos e os riscos à BBNJ, mas também de que normas modernas de conservação, como instrumentos de gestão em área e estudos de impacto ambiental, precisam ser incorporadas à ordenação jurídica do alto mar (WARNER, 2014). Considerando a UNCLOS como um instrumento central da governança dos oceanos, porém que precisa ser atualizado e adaptado, as negociações sobre BBNJ podem ser entendidas como um “acordo sobre implementação”, tomando como precedente o Acordo sobre Estoques Pesqueiros (AGARWAL, 2015).

Isso não significa que não haja qualquer instrumento legal com desdobramentos para a BBNJ. Na realidade, Ardron *et al.* (2014) mostram que uma maior proteção da biodiversidade em alto mar poderia ser promovida através de acordos setoriais, desde que fosse dispensado esforço político para uma implementação mais efetiva. Ainda assim, as negociações multilaterais justificam-se por possibilitar um acordo de natureza multisetorial, integrado e global, com maior potencial de longo prazo e menores custos de tempo e esforço político para

implementação uma vez obtido o consenso entre os atores envolvidos na construção do instrumento (ARDRON *et al.*, 2014; FREESTONE *et al.*, 2014).

O Grupo de Trabalho BBNJ realizou nove sessões entre 2006 e 2015, abertas à participação das partes da UNCLOS. Apesar de tratar-se de etapa informal para debate da questão, o Grupo promoveu o desenvolvimento de dois tópicos centrais para as negociações subsequentes. Primeiro, houve a construção da necessidade de um instrumento legal juridicamente vinculativo. Conquanto a presença de lacunas na governança dos oceanos relativa à BBNJ fosse razoavelmente perceptível (AGARWAL, 2015; NARULA, 2016), a escolha de um instrumento legal como resposta não era determinação da Assembleia Geral da ONU, mas foi cristalizada nas reuniões do Grupo de Trabalho (WRIGHT *et al.*, 2018). O momento catalisador desse processo foi a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20). O evento de promoção de cooperação internacional no âmbito da política ambiental não somente impulsionou as discussões sobre BBNJ por ser uma temática estreitamente relacionada, como também resultou em compromisso da AGNU de tomar uma decisão sobre a criação de um instrumento legal para a questão até 2015 (HOUGHTON; ROCHETTE, 2014). Cumprindo o prazo definido, o Grupo de Trabalho encerrou seus encontros com a definição da necessidade de um tratado a ser negociado (WRIGHT *et al.*, 2018).

Segundo, nas reuniões do Grupo de Trabalho consolidou-se a formação da agenda. Em 2011, foi proposto um “pacote” que estruturou o conteúdo das negociações em quatro temas: recursos genéticos marinhos (MGRs) e questões relativas à acesso e compartilhamento de benefícios; instrumentos de gestão em área (ABMTs), inclusive áreas de proteção marinha; estudos de impacto ambiental (EIA); e capacitação e transferência de tecnologia (TILLER *et al.*, 2019; WRIGHT *et al.*, 2018). O “pacote de 2011” consolidou-se não somente entre os negociadores, mas também na literatura acadêmica, que é dominada por publicações referentes aos quatro temas ou à interação entre eles (TESSNOW-VON WYSOCKI; VADROT, 2020). Ao adotar-se a abordagem de “pacote”, reproduz-se um aspecto das negociações da UNCLOS considerado bem sucedido, na medida em que os temas devem ser lidos conjuntamente na construção de consenso (HARRISON, 2011).

Cabe analisar brevemente os quatro temas e as principais questões que os permeiam. O primeiro tema, recursos genéticos marinhos, é considerado o mais complexo e mais divisivo, explicitando divergências nas negociações (COLLINS; VANAGT; HUYS, 2020). As dificuldades de regulação começam na própria discussão sobre a definição do que sejam MGRs (RABONE *et al.*, 2019; ROGERS *et al.*, 2021) e, conseqüentemente, sobre o status

legal desses recursos (WANG, 2019). Esse debate conceitual aponta para o caráter científico presente na questão, bem como para a interação com acordos prévios que regulam o uso de recursos genéticos — em especial o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios Decorrentes de sua Utilização, de 2010, acordo suplementar à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992 (RABONE *et al.*, 2019). Outra questão relacionada à definição de MGRs e particularmente relevante da perspectiva do desenvolvimento institucional da governança dos oceanos é a discussão sobre aplicação do princípio do patrimônio comum da humanidade, dado que são recursos semelhantes aos minérios da Área, ou do princípio da liberdade dos mares, já que fazem parte do alto mar. Como será visto, essa diferenciação principiológica assume importância nas negociações formais (DE SANTO *et al.*, 2020; LEARY, 2019).

Além disso, os MGRs são caracterizados como um tema técnico, intrinsecamente relacionado com desenvolvimentos científicos e pesquisa marinha (ROGERS *et al.*, 2021). Disso decorre que os debates sobre recursos genéticos marinhos são particularmente dependentes de conhecimento científico e envolvem a regulação de uma atividade restrita a um seleto grupo de países e empresas com a tecnologia necessária (BLASIAK *et al.*, 2018). Tiller *et al.* (2020) destacam que o potencial de exploração de MGRs, ainda sem mercado consolidado, é de difícil mensuração para os Estados, especialmente para países em desenvolvimento. Nesse sentido, a regulação da atividade parece retomar tendências das negociações da Parte XI da UNCLOS, na medida em que busca criar normas de aplicação futura (HARRISON, 2011).

Por fim, um aspecto importante dos MGRs é a desigualdade de participação na atividade. Segundo Blasiak *et al.* (2018), 47% de todas as sequências genéticas marinhas presentes em patentes estão registradas por uma única corporação. Considerando a nacionalidade dos atores responsáveis por registros de MGRs, 98% de todas as sequências estão relacionadas com somente 10 países, enquanto 165 países possuem nenhuma patente registrada por empresas ou instituições nacionais. Esses números apontam para a relevância da discussão de acesso e compartilhamento de benefícios decorrentes do uso de MGRs (COLLINS *et al.*, 2019). Ainda assim, a questão é divisiva (COLLINS; VANAGT; HUYS, 2020; LEARY, 2019), com diferentes propostas de mecanismos para sua execução — monetários e não-monetários (YU, 2020), “leves” e “pesados” (VOIGT-HANSEN, 2018) — e relacionada com capacitação para pesquisa (BROGGIATO *et al.*, 2014; HUMPHRIES; RABONE; JASPARS, 2021; RABONE *et al.*, 2019; ROGERS *et al.*, 2021).

O segundo tema do “pacote de 2011”, instrumentos de gestão em área, entra na categoria de normas modernas de conservação cuja aplicação ainda não é desenvolvida no atual quadro normativo das áreas além da jurisdição nacional (WARNER, 2014), envolvendo áreas de proteção marinha e planejamento espacial marinho (GJERDE; RULSKA-DOMINO, 2012; WRIGHT *et al.*, 2019). Questões de implementação de ABMTs que precisam ser consideradas nas negociações são o design institucional de criação, monitoramento e aplicação dos instrumentos, a participação integrada de todas as partes interessadas (DE SANTO, 2018), o grau de centralização e integração com instrumentos já existentes nos oceanos (HAMMOND; JONES, 2021), a adequação de escalas espaciais e temporais (ORTUÑO CRESPO *et al.*, 2020), e a identificação de áreas de proteção com base em evidências (VISALLI *et al.*, 2020; WAGNER *et al.*, 2020).

O terceiro tema, estudos de impacto ambiental, segue a mesma tendência dos ABMTs de constituir mecanismos de conservação. Hassanali (2021) identifica três grupos de aspectos do debate de EIAs para um acordo internacional que apresentam diferentes graus de divergência. Os aspectos menos conflituosos envolvem a internacionalização dos mecanismos de transparência e responsabilização, através de consulta e disseminação de informações. Já o papel da sociedade internacional na supervisão e nos resultados dos EIAs demonstra ser mais divisivo. Por fim, as maiores divergências encontram-se no debate sobre revisão dos estudos e tomada de decisão, centrais para o uso efetivo de recursos (HASSANALI, 2021).

O quarto e último tema refere-se à capacitação e transferência de tecnologia. Essa questão é particularmente relevante por dois motivos relacionados. Primeiro, há uma notável desigualdade de desenvolvimentos de pesquisa marinha e produção científica entre os Estados, com nacionais de países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) responsáveis por 97% da literatura acadêmica sobre os temas do “pacote de 2011” (BLASIAK *et al.*, 2016). E segundo, o cumprimento de obrigações e a reivindicação de direitos no contexto de um instrumento legal sobre BBNJ são dependentes em parte de tecnologia, de forma que a capacitação e transferência para países em desenvolvimento é essencial para a efetivação do acordo globalmente (HARDEN-DAVIES; SNELGROVE, 2020; VIERROS; HARDEN-DAVIES, 2020). Como visto no debate sobre MGRs, capacitação e transferência de tecnologia podem ser relevantes inclusive para possibilitar a avaliação dos ganhos nas outras arenas de disputa das negociações (TILLER *et al.*, 2020).

Os quatro temas do “pacote de 2011” são dominantes nas negociações sobre BBNJ. Temas relacionados à implementação do acordo também estão presentes e podem provocar divergências. Debates sobre monitoramento e controle, por exemplo, são essenciais para a

efetividade de qualquer mecanismo, porém apresentam dificuldades provenientes da fragmentação da governança dos oceanos e próprias do regime do alto mar (CREMERS; WRIGHT; ROCHETTE, 2020). Mecanismos de resolução de conflitos também devem ser parte das provisões de um eventual tratado sobre BBNJ, apesar da divergência de várias propostas sobre a questão nas negociações formais e a falta de consenso (SHI, 2020).

O “pacote de 2011”, ao formar uma agenda fechada, delimitou os temas de debate e, portanto, proporcionou uma estrutura sólida para a continuação das negociações multilaterais com caráter formal. Por outro lado, é importante destacar que os quatro temas que adquiriram proeminência na agenda não compreendem tudo que pode ser construído como conteúdo da biodiversidade além da jurisdição nacional. O problema da contaminação do alto mar com plásticos é um exemplo de temática que poderia ser incluída nas negociações (TILLER; NYMAN, 2018). Embora relevante, não cabe no escopo deste trabalho, porém, investigar como a agenda cristalizou-se em torno desses quatro temas e especialmente quem foram os atores investidos nesse processo.

Assim, os principais resultados do Grupo Informal BBNJ ao seu encerramento em 2015 foram a formação da agenda em torno do “pacote de 2011” e a afirmação da necessidade de um instrumento legal juridicamente vinculativo para a questão. A criação desse novo tratado, entretanto, estaria limitada pelo preceito de “não comprometer” instrumentos legais, instituições e quadros normativos existentes relevantes. Em especial, um eventual acordo sobre BBNJ deve ser consistente com o Direito do Mar, sendo suplementar à UNCLOS (ELFERINK, 2018). A princípio, essa limitação não retira potencial do instrumento legal, que pode basear-se no desenho institucional de regimes já existentes (SCANLON, 2018). Na prática, porém, a necessidade de “não comprometer” pode bloquear a construção de um acordo efetivo e consensual, a depender do grau de rigidez da interpretação que se dá ao preceito (MENDENHALL *et al.*, 2019).

O processo de negociações multilaterais no âmbito das Nações Unidas prosseguiu após o Grupo de Trabalho BBNJ com a organização do Comitê Preparatório (PrepCom). Quatro sessões da PrepCom foram realizadas em 2016 e 2017 visando à proposição de elementos substantivos para o desenvolvimento do instrumento legal (WRIGHT *et al.*, 2018). Em dezembro de 2017, reuniões formais para a criação do acordo sobre BBNJ foram estabelecidas pela Assembleia Geral da ONU. O planejamento das negociações envolvia quatro sessões a serem realizadas entre 2018 e 2020, quando um eventual tratado seria finalizado (TILLER *et al.*, 2019).

A primeira sessão (IGC 1) da Conferência Intergovernamental para um Instrumento Legal Vinculativo Internacional sob a UNCLOS sobre Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha em Áreas Além da Jurisdição Nacional, ou Conferência BBNJ, foi realizada entre 4 e 17 de setembro de 2018, iniciando as negociações formais para um novo tratado. A IGC 1 foi marcada por divergências sobre as responsabilidades de países desenvolvidos com relação a países em desenvolvimento, particularmente em relação a acesso e compartilhamento de benefícios de MGRs e capacitação e transferência de tecnologia, bem como as discussões relacionadas sobre mecanismos mandatórios ou voluntários, monetários ou não-monetários. Além disso, a oposição principiológica entre liberdade dos mares ou patrimônio comum da humanidade foi trazida para o debate. Por fim, destaca-se que não houve desenvolvimento de qualquer “rascunho zero” para direcionar as negociações (TILLER *et al.*, 2019).

A segunda sessão (IGC 2) ocorreu entre 25 de março e 5 de abril de 2019, demonstrando a persistência de praticamente as mesmas divergências entre as delegações. O principal avanço foi a proposição mais detalhada do debate através do trabalho da Presidente das negociações, Rena Lee de Cingapura, tornando mais claras as opções de posições que os Estados poderiam defender (MENDENHALL *et al.*, 2019).

A terceira sessão (IGC 3) foi realizada entre 19 e 30 de agosto de 2019, marcada pela negociação em torno do rascunho elaborado pela Presidente. Outra mudança importante no processo foi a incorporação de reuniões “informais informais” entre as reuniões informais padrão, com o objetivo de tornar o diálogo mais fluido na ausência de imprensa e com presença limitada de ONGs e organizações intergovernamentais. Contudo, houve dois efeitos colaterais dessa alteração. Primeiro, representações pequenas e “não-ideais” (FALZON, 2021) foram prejudicadas, na medida em que se criou sessões paralelas e em que as reuniões prosseguiram além do horário estabelecido sem tradução. Segundo, as participações de ONGs e organizações intergovernamentais diminuíram. Por fim, permaneceram divergências quanto ao debate principiológico e aos mecanismos de compartilhamento de benefícios, bem como uma interpretação restritiva do preceito de “não comprometer” (DE SANTO *et al.*, 2020).

Antes que a quarta e última sessão (IGC 4) fosse realizada, as negociações presenciais foram interrompidas pela eclosão da pandemia de Covid-19. Como consequência, a IGC 4 foi sendo adiada seguidas vezes, até ser estabelecida a sua realização entre 7 e 18 de março de 2022. Dada a persistência de divergências consideráveis até a IGC 3, o período de dois anos e meio até a IGC 4 foi visto como uma oportunidade de construir consenso através de trabalho interessões (HUMPHRIES; HARDEN-DAVIES, 2020). De fato, foram realizadas reuniões

por videochamada com os atores “relevantes” durante a pandemia, primeiro sob iniciativa de ONGs com suporte de um pequeno grupo de governos, depois de maneira formal, sob iniciativa da Presidente das negociações. Como relatam Vadrot *et al.* (2021), os encontros online constituem uma nova prática, não equivalente às reuniões presenciais, que possibilitou a continuação em alguma medida das negociações.

Entretanto, isso não foi suficiente para construção de consenso em torno de um texto definitivo. Apesar do “progresso sem precedentes” relatado por delegados em seus discursos de encerramento, considerando que houve aprofundamento de algumas das questões tratadas, bem como melhor entendimento sobre como transformar posições de negociação em propostas textuais para o instrumento legal, a IGC 4 chegou ao fim sem um acordo definido (IISD, 2022a). O maior consenso estabelecido foi que as negociações precisavam ser estendidas, com expectativas para próximas sessões e discussões em torno de esboços mais completos; um instrumento legal sobre BBNJ permanece inconcluso.

Para finalizar a análise das negociações sobre BBNJ no contexto histórico da governança dos oceanos, cabe retomar os principais desenvolvimentos das instituições primárias e secundárias relacionadas. No nível das instituições secundárias, qualquer eventual acordo sobre BBNJ está atrelado aos instrumentos legais e aos órgãos existentes da governança dos oceanos sob o preceito de “não comprometer”. Isso refere-se em especial à UNCLOS, mas envolve também provisões sobre pesca e navegação — por exemplo, relacionadas a MARPOL, OMI e Organização Mundial do Comércio (OMC) — e sobre diversidade biológica — relacionadas a CDB e o Protocolo de Nagoia. Além disso, dois princípios básicos do direito do mar, a liberdade dos mares e o patrimônio comum da humanidade, competem nas negociações como chave para entendimento do objeto tratado — os recursos vivos —, com repercussões em seu status legal e em mecanismos de acesso e compartilhamento de benefícios do uso de recursos. Destaca-se que normas modernas de conservação apresentam-se como legítimas, ainda que de conteúdo disputado, e que as maiores divergências referem-se à natureza das relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento — responsabilidade de redistribuição e compartilhamento de riquezas ou voluntarismo de cooperação em informação e tecnologia.

No nível das instituições primárias, nota-se a ascensão da responsabilidade ambiental, com influência nas instituições secundárias. A própria regulação da BBNJ pode ser entendida como expansão do direito internacional para temas legitimados pela ideia ambientalista, dada a construção formal da questão a partir da biodiversidade e o papel de normas de conservação nas negociações. Contudo, esse processo ocorre mediante tensão com outras instituições. O

desenvolvimento constitui os atores em dois grupos centrais para como a questão é enquadrada, em especial para países em desenvolvimento; o mercado constrange as normas que podem ser aplicadas à exploração de recursos e a um eventual regime de compartilhamento de benefícios; e a soberania permanece como a base institucional das negociações, delimitando por exclusão o espaço da BBNJ e conferindo poder aos atores nacionais no debate multilateral. Nesse sentido, a tendência tem sido de perdurar a lógica da apropriação, em detrimento da responsabilidade ambiental.

Considerando as instituições primárias e secundárias envolvidas, tem-se um esboço razoavelmente compreensivo do quadro normativo em que os atores envolvidos com as negociações sobre BBNJ agem. Como os agentes, e particularmente as delegações em suas diferentes composições, interagem e modificam essa estrutura institucional é a questão do próximo capítulo.

3 AS NEGOCIAÇÕES SOBRE BBNJ: UMA ANÁLISE DE DELEGAÇÕES (2018-2022)

O contexto normativo e institucional é essencial para o entendimento das relações internacionais. As possibilidades de ação e os processos que formam a realidade internacional são constrangidos por normas e instituições estabelecidas previamente e desenvolvidas historicamente. Entretanto, a compreensão de qualquer objeto de estudo dentro das RI sem a consideração de outros aspectos, como poder e interesses, mostra-se limitada. Até o momento, focamos nos desenvolvimentos normativos da sociedade internacional e da governança dos oceanos. Contudo, como Navari e Knudsen (2019, p. 16, tradução nossa) apontam, “a teoria da sociedade internacional não é uma teoria sem poder e interesses, mas antes uma teoria da estrutura institucional complexa em que poder e interesses são empregados”.

Isso significa que é necessário analisar o aspecto político dentro do contexto institucional explicitado, isto é, a agência dentro da estrutura. Atores políticos não são máquinas, com ação determinada por normas e instituições de forma absoluta. Antes, são pessoas ou atores coletivos com intenções particulares, reagindo à estrutura institucional tendo em vista seus próprios fins, normalmente associados às suas origens dentro de organizações específicas e à natureza de seus mandatos (NAVARI, 2019). Portanto, quem são os atores envolvidos em fenômenos internacionais importa.

No caso de negociações internacionais, os atores com poder decisório e centrais para este estudo são as delegações nacionais, representantes dos Estados presentes nas conferências diplomáticas. A Conferência Intergovernamental para um Instrumento Legal Vinculativo Internacional sob a UNCLOS sobre Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha em Áreas Além da Jurisdição Nacional, ou Conferência BBNJ, segue os procedimentos comuns de negociações em fóruns multilaterais, com a regra de “um Estado, um voto”, portanto reafirmando a posição central dos representantes nacionais. Além disso, e a exemplo da tradição de negociação da UNCLOS, toma-se o consenso como principal meio de decisão. Nesse contexto, todas as delegações possuem poder de barganha, ainda que de forma desigual (cf. SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012).

Neste capítulo, nosso objetivo é contribuir para a compreensão do processo de negociação da Conferência BBNJ voltando-se para os atores envolvidos. Particularmente, realiza-se uma análise das delegações nacionais presentes nas sessões, buscando entender os diferentes perfis de representação e sua relevância no decurso das tratativas para um acordo.

Para isso, segue-se duas subseções. Primeiro, mostra-se a relevância do estudo de composição de delegações dentro da literatura sobre BBNJ, especificamente, e sobre negociações internacionais, delimitando um quadro de análise a ser utilizado neste trabalho. Segundo, apresenta-se os resultados da análise dos dados das sessões da Conferência BBNJ, discutindo-os no contexto de como as negociações têm transcorrido.

3.1 DELEGAÇÕES NO MULTILATERALISMO: UM QUADRO DE ANÁLISE

As negociações sobre BBNJ têm sido dominadas pelo “pacote de 2011”, que estruturou a agenda das sessões para abordar recursos genéticos marinhos (MGRs) e questões relativas a acesso e compartilhamento de benefícios; instrumentos de gestão em área (ABMTs), inclusive áreas de proteção marinha; estudos de impacto ambiental (EIA); e capacitação e transferência de tecnologia. Da mesma forma, os quatro temas são centrais na produção acadêmica sobre BBNJ. Tessnow-von Wysocki e Vadrot (2020) mostram que a maior parte da literatura busca identificar os desafios e promover soluções para as questões do pacote, destacando a necessidade de considerar a conectividade oceânica e os impactos das mudanças climáticas. Se por um lado o enfoque nos temas do debate possibilita contribuições propositivas para as negociações a partir da perspectiva científica, por outro lado nota-se que há espaço para maior investigação do processo de negociação em si.

Nesse sentido, alguns esforços acadêmicos são notáveis. Destaca-se o estudo em conjunto desenvolvido por De Santo, Mendenhall, Nyman e Tiller, que busca elucidar os fatores que influenciam a construção de consenso e a criação de um instrumento legal para BBNJ. As autoras têm acompanhado as sessões da Conferência BBNJ *in loco*, construindo uma base de dados até o eventual fim das reuniões, com o objetivo de ampliar a compreensão do processo de negociação. Conquanto as publicações da pesquisa até o momento tenham sido de caráter descritivo, explicita-se as dificuldades de atingir o consenso, o tratamento de cada tópico do “pacote de 2011” nas discussões e as interpretações diversas do preceito de não comprometer (DE SANTO *et al.*, 2020; MENDENHALL *et al.*, 2019; TILLER *et al.*, 2019).

Há ainda análises das negociações que abordam diretamente as dimensões de poder e interesses. Webster *et al.* (2020) consideram desconexões de poder como a principal variável explicativa do rumo das negociações. Os autores notam que a governança dos oceanos desenvolveu-se em um contexto em que os atores com mais poder são os que mais se beneficiam da exploração de recursos marinhos, de forma que preocupações ambientais

tornam-se secundárias, e entendem que o mesmo ocorre nas negociações sobre BBNJ. No nível doméstico, desconexões de poder entre as partes interessadas são determinantes do posicionamento internacional de um Estado, refletindo nas desconexões de poder a nível internacional. Considerando os interesses dos diferentes atores envolvidos, os autores entendem que um tratado sobre BBNJ possivelmente terá normas ambientais flexíveis, com questões distributivas dificultando o consenso.

Além das dimensões domésticas e estruturais de poder como variáveis do processo de negociação, há estudos que consideram os atores presentes nas reuniões multilaterais. Blasiak *et al.* (2016) analisam as negociações sobre BBNJ a partir das delegações em sessões regionais e internacionais até a primeira reunião do Comitê Preparatório, em 2016. Enfocando a quantidade de delegados participantes, nota-se que Estados entre os Países Menos Desenvolvidos (LDCs) e os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) são subrepresentados. Por outro lado, países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) participam mais ativamente e apresentam maior continuidade entre os membros de delegação ao longo das diferentes sessões. Isso é relevante na medida em que os posicionamentos de Estados da OCDE e de Estados LDCs e SIDS são substancialmente distintos, portanto com possível impacto no resultado das negociações, levantando questões de equidade do processo de barganha. Em análise de todas as sessões do Grupo de Trabalho BBNJ, Blasiak *et al.* (2017) demonstram que atores de participação recorrente nas negociações são particularmente relevantes para a continuidade do processo. Contudo, 80% dos delegados que estiveram presentes em mais de metade das reuniões são representantes de países industrializados ou de ONGs.

A contribuição aqui proposta para a compreensão do processo de negociação sobre BBNJ segue os estudos realizados nesse sentido, identificando duas possibilidades de avanço na análise de delegações. Primeiro, os esforços coordenados por Blasiak são limitados às reuniões do Grupo de Trabalho BBNJ e do Comitê Preparatório. Portanto, cabe ampliar a investigação para a etapa final das negociações, as sessões da Conferência BBNJ realizadas desde 2018. Segundo, as análises de delegações enfocam sobretudo a quantidade de representantes nacionais e a continuidade de suas participações. Contudo, não há estudos sistemáticos da composição das delegações, no sentido de elucidar quem os Estados enviam, quais as diferenças das representações e o que isso implica para a Conferência. Propõe-se neste trabalho realizar esta análise. Para isso, é necessário montar um quadro de análise baseado na literatura sobre negociações internacionais e delegações nacionais, compreendendo dois aspectos: tamanho das delegações (número de delegados) e composição

(classificação dos diferentes delegados, neste caso a partir de enfoque burocrático-organizacional, como será discutido a seguir).

Os governos participam de negociações internacionais e buscam influenciar seus resultados a partir de dois instrumentos principais: recursos e comportamento. Os recursos endógenos disponíveis a um Estado em negociação correspondem essencialmente à sua delegação, os representantes nacionais e suas capacidades técnicas. São esses atores que interagem em contexto de barganha e empregam as estratégias percebidas como adequadas, o que corresponde ao comportamento (BAILER, 2011). Nesse sentido, delegações importam para a compreensão de negociações internacionais, pois são parte fundamental do processo. Além disso, diferenças entre delegações importam, pois podem refletir na capacidade de influenciar resultados e, em se tratando de questões com impactos diretos ou indiretos em conflitos distributivos, podem ser problemas de equidade e meio de promoção de injustiças (SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012).

A análise de delegações surge a partir dessas constatações, com especial desenvolvimento em questões de governança ambiental e climática. Schroeder, Boykoff e Spiers (2012) apresentam importante contribuição nesse sentido ao investigar as mudanças na participação de representações nacionais nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Os autores destacam o tamanho de delegações como um importante fator, argumentando que reflete prioridades distintas, mas também capacidades distintas, na medida em que países com menos recursos têm maiores limitações para enviar grandes delegações. No contexto de fóruns multilaterais como as COPs, em que sessões são realizadas em paralelo e são eventualmente estendidas além do tempo previsto — no que se chama “negociação por exaustão” —, delegações pequenas representam menor capacidade de negociação. Na observação empírica, nota-se ainda que países do G8 ou relevantes na governança do clima (como Brasil, China e México) apresentam tendência de aumento das delegações, enquanto pequenos países em desenvolvimento são subrepresentados, o que implica em problemas de equidade no processo de negociação (SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012).

Seguindo essa lógica, o tamanho consolidou-se como um aspecto relevante na análise de delegações. Considerando que a quantidade de representantes nacionais impacta na capacidade de negociação dos Estados e eventualmente na justiça do processo decisório, pesquisadores interessados na questão voltaram-se para a relação entre tamanho de delegação e outras variáveis. Kaya e Schofield (2020), analisando também as COPs, apontam que o principal determinante do tamanho das delegações é a perspectiva de ganhos ou perdas de

grupos domésticos. Em especial, grupos que têm muito a perder com medidas de mitigação mais ambiciosas promovem delegações maiores. Por outro lado, a vulnerabilidade de um Estado aos impactos das mudanças climáticas parece ter relação fraca com o tamanho de delegações. Isso aponta para uma distorção das negociações em favor de posições mais conservadoras e para o papel de interesses e recursos como os principais determinantes da participação nos fóruns multilaterais. Estudos aplicados no contexto de negociações sobre armamento nuclear também mostram que há relação entre maiores delegações e países mais ricos, com programas nucleares mais desenvolvidos, em favor de interesses particulares em vez de universais (ONDERCO, 2019).

Entretanto, tamanho de delegação não é o único fator relevante para análise. Schroeder, Boykoff e Spiers (2012) apontam que a composição de delegações também constitui um importante aspecto da análise, pois variações de representação podem sugerir que as questões negociadas são compreendidas sob perspectivas diferentes e implicam interesses diversos. Martinez *et al.* (2019), ampliando o escopo do estudo de Schroeder, Boykoff e Spiers (2012) para as COPs posteriores, notam que após romper a barreira das limitações da “negociação por exaustão” o tamanho da delegação importa menos e a “qualidade” adquire maior relevância, considerando a contribuição de negociadores que tenham expertise nas questões debatidas e habilidade de barganha.

Quanto às implicações da composição de delegações, Falzon (2021) argumenta que as estruturas institucionais das negociações internacionais promovem tipos ideais de participação, limitando a atuação de delegações que não se conformam. No caso das COPs, a “delegação ideal” é moldada por ideais normativos de desenvolvimento nacional, composta por quatro aspectos: são delegações grandes; falam inglês; possuem especialistas científicos e jurídicos — muitas vezes de ONGs ou instituições acadêmicas —; e têm a capacidade de mandar os mesmos negociadores para as recorrentes sessões. Delegações não-ideais podem buscar estratégias alternativas de barganha para compensar a influência limitada, porém as estruturas institucionais permanecem promovendo injustiças nas negociações (FALZON, 2021).

Para Chan (2021), a métrica da quantidade de representantes nacionais é insuficiente para uma compreensão razoável da capacidade de negociação também pelos desenvolvimentos da governança global, especialmente no contexto da governança do clima. O autor destaca que particularmente nas negociações sobre mudanças climáticas há ampla participação de atores não-estatais, como ONGs que servem de suporte técnico e de barganha

à negociação e contribuem para a capacidade de países em desenvolvimento. Nesse sentido, seria necessário investigar também o papel desses outros atores específicos nas negociações.

A ampliação da análise para atores não-estatais, e em especial ONGs, conta com importantes desenvolvimentos na literatura, não somente em delegações próprias mas também como representantes em delegações nacionais. Betzold (2013) identifica duas estratégias, internas e externas, que ONGs empregam ao participar ativamente de negociações sobre mudanças climáticas, relacionadas com diferentes objetivos das organizações. Estratégias internas buscam influenciar diretamente no processo de decisão política, através do acesso aos negociadores, estando associadas à priorização de resultados políticos. Estratégias externas buscam influenciar indiretamente por meio da mídia e da opinião pública, estando associadas à priorização da sobrevivência por parte dos grupos de advocacia. Nesse sentido, a participação de representantes de ONGs em delegações nacionais justifica-se sob a perspectiva dos atores não-estatais como estratégia interna de influência nas negociações.

Contudo, sob a perspectiva dos Estados, a necessidade de participação de ONGs em suas delegações não é imediatamente clara. Afinal, incluir representantes da sociedade civil em delegações nacionais pode ser entendido como uma abdicação limitada da autonomia do governo, ainda que este permaneça no controle do posicionamento oficial em negociações (BÖHMELT; KOUBI; BERNAUER, 2014). Para contribuir com essa investigação, Betsill e Corell (2001) sugerem um quadro de análise para compreender a participação de ONGs em negociações internacionais, considerando que o principal instrumento de influência que estas empregam é informação. Assim, “ONGs influenciam negociações ambientais internacionais quando elas intencionalmente transmitem informação para negociadores que altera tanto o processo de negociação quanto o resultado em relação ao que haveria ocorrido de outra forma” (BETSILL; CORELL, 2001, p. 66, tradução nossa).

Essa lógica estabeleceu-se como o argumento da provisão de informação, segundo o qual há uma assimetria de informação entre atores estatais e sociedade civil. Assim, governos buscariam a participação de ONGs na representação nacional para prover expertise e novas ideias de políticas que não são encontradas normalmente nos meios burocráticos, bem como para comunicar os interesses do eleitorado, que são importantes para o cálculo de sobrevivência do governo em sistemas democráticos. Böhmelt (2013) parte desse argumento para analisar o caso das COPs, porém destaca que Estados com maior participação de ONGs são aqueles com burocracias mais técnicas e maior acesso à informação. Nesse sentido, a provisão de informação não parece ser aplicável.

Com base nessas considerações, Böhmelt, Koubi e Bernauer (2014) propõem o argumento do “contágio”. Para os autores, incluir ONGs em delegações não tem o objetivo de adquirir informações novas, mas aumentar a legitimidade da governança global e responder a pressões domésticas de representatividade no nível internacional. Além disso, os governos são influenciados pela ação de seus semelhantes para incluir oficialmente ONGs em representações nacionais, assim evitando a concessão de uma vantagem de legitimidade para outras partes negociadoras. Portanto, a ampla participação da sociedade civil em delegações nas negociações sobre mudanças climáticas estaria relacionada a preocupações domésticas com a questão e em parte a um efeito mimético. De qualquer forma, destaca-se aqui que a inclusão de ONGs em delegações nacionais é um fenômeno que merece atenção em negociações internacionais, seja por seu impacto no processo decisório (argumento da provisão de informação), seja por representar contextos normativos e políticos (argumento do contágio e legitimidade).

Além de representantes de ONGs, é possível observar a participação de cientistas e membros da academia em delegações nacionais, tanto no histórico da governança do clima quanto da governança dos oceanos. Harden-Davies (2018) aborda a relação ciência-política a partir do enquadramento da diplomacia científica, considerando as negociações sobre BBNJ como espaço de grande potencialidade. Nesse contexto, três formas de diplomacia científica podem ser destacadas: a possibilidade de encontrar um foco para o desenvolvimento de um tratado a partir da colaboração científica (“ciência para diplomacia”), as oportunidades e desafios de um tratado sobre BBNJ para a ciência oceânica (“diplomacia para ciência”) e a atuação de cientistas para facilitar as negociações enquanto partes interessadas (“ciência na diplomacia”). Cientistas são parte interessada nas negociações na medida em que são afetados por um tratado sobre BBNJ, em particular na questão de acesso e compartilhamento de dados e amostras referentes a recursos genéticos marinhos. Por outro lado, é possível aplicar princípios científicos em questões debatidas na Conferência, como a regulação de MGRs e transferência de tecnologia (HARDEN-DAVIES, 2018). Nessa perspectiva, ficam explicitadas as vantagens tanto para cientistas quanto para governos, bem como as implicações da participação de especialistas acadêmicos para as negociações.

Portanto, nota-se que delegações nacionais são frequentemente formadas por atores dissociados das estruturas diplomáticas formais. Isso não significa somente representantes de organizações não-governamentais, mas também membros de ministérios diversos dentro da estrutura burocrática do governo. A consideração dos órgãos governamentais dentro da análise do perfil de delegações é relevante porque “cada ministério tem suas próprias

perspectivas e prioridades distintas” (SKOVGAARD; GALLANT, 2015, p. 4, tradução nossa). Portanto, dão ênfase a questões e soluções diferentes, conforme o foco de suas próprias burocracias.

Barkin *et al.* (2018) desenvolvem esse ponto dentro de sua proposta de quadro de análise de posicionamentos de delegações em negociações pesqueiras. Em seu enquadramento, um dos modelos conceituais apresentados parte da noção de que estruturas burocráticas de regulação do Estado podem ser capturadas por interesses da indústria regulamentada, em um processo denominado “captura de regulação” [*regulatory capture*]. Entre os mecanismos através dos quais delegações nacionais podem representar interesses particulares estão a participação direta de membros da indústria como representantes nacionais em fóruns internacionais e a influência na estrutura organizacional. No primeiro caso, a participação de representantes industriais não parece ser aplicável para as negociações sobre BBNJ (BLASIAK *et al.*, 2017). Contudo, a representação indireta de seus interesses em estruturas burocráticas deve ser considerada. Barkin *et al.* (2018, p. 261, tradução nossa) notam que “na medida em que burocratas representam o interesse de suas burocracias, o contexto organizacional das burocracias responsáveis por supervisionar decisões nacionais de pesca, incluindo negociações dentro de RFMOs [Organizações Regionais para o Ordenamento Pesqueiro], importa” — o que a princípio também deve valer para interesses de atividades de uso de recursos marinhos além da jurisdição nacional. Assim, representantes de burocracias com foco em desenvolvimento industrial (como ministérios de desenvolvimento e de comércio) e uso de recursos (como ministérios de pesca e agricultura) tendem a priorizar seus objetivos, em detrimento de políticas diversas, como aquelas envolvendo normas ambientais e de conservação.

Com base nas considerações acima, é possível estruturar um quadro de análise de delegações que aborde não somente a quantidade de representantes nacionais, mas também a “qualidade”. Neste trabalho, compreende-se que o principal aspecto qualitativo na composição de delegações é a estrutura organizacional e burocrática a que os representantes nacionais estão vinculados, seguindo Skovgaard e Gallant (2015) e algumas das contribuições de Barkin *et al.* (2018). Em outras palavras, enfoca-se a observação dos cargos que os negociadores representam em suas instituições de origem.

Conforme a literatura apresentada, identifica-se seis categorias de representação. Primeiro, delegados do corpo diplomático e de burocracias associadas à política de Estado. São essencialmente membros de ministérios de relações exteriores, mas também indivíduos ligados a órgãos sem mandatos diretos sobre uso ou conservação de recursos, como

ministérios de justiça e gabinetes presidenciais. Segundo, delegados de ministérios de meio ambiente e de oceanos. Indivíduos nessa categoria exercem funções em burocracias responsáveis por normas de conservação e gestão sustentável de recursos. Terceiro, delegados de órgãos de exploração e uso de recursos. Nesta categoria estão burocracias ligadas a pesca e aquicultura, bem como ministérios de indústria e desenvolvimento de forma geral. Quarto, delegados de instituições de pesquisa e assessoria técnica, membros da comunidade científica presentes em representações nacionais, na maior parte das vezes ligados a instituições acadêmicas, mas também a *think tanks*. Quinto, delegados da sociedade civil e de organizações não-governamentais. E sexto, membros das forças armadas⁸. Representantes militares, e em especial ligados à Marinha, podem ser incluídos em delegações nacionais em negociações sobre oceanos sob a compreensão de que este é um espaço não somente de atividade econômica ou conservação ambiental, mas de segurança.

Com base nas análises expostas previamente, associa-se características de negociação esperadas para as categorias de representação identificadas. Delegados provenientes do corpo diplomático, cuja perspectiva burocrática seria a própria barganha a nível internacional e a promoção de interesses nacionais, são “atores padrão” no contexto das negociações. Em órgãos governamentais, espera-se que representantes enquadrem as questões debatidas sob a perspectiva do mandato de suas burocracias (BARKIN *et al.*, 2018; SKOVGAARD; GALLANT, 2015). Para atores não-governamentais, como ONGs e cientistas, espera-se que sua inclusão em delegações nacionais aumente a capacidade de negociação com suporte informacional e científico, bem como amplie o alcance de debates tidos como técnicos (HARDEN-DAVIES, 2018). O Quadro 1 explicita os principais pontos levantados.

⁸ Militares não recebem tanta atenção nas análises de composição de delegações, possivelmente por não serem presença tão comum nas negociações sobre mudanças climáticas, que dominam a literatura. Entretanto, insere-se a categoria de membros das forças armadas no quadro de análise pelo conhecimento do caso do Brasil na governança dos oceanos, em que a Marinha é participante ativa da formulação de políticas e das negociações (BARROS-PLATIAU; SØNDERGAARD; PRANTL, 2019). Portanto, se militares estão significativamente presentes em outras delegações nacionais ou se o Brasil representa um caso fora da curva é uma questão a ser avaliada empiricamente.

Quadro 1 – Quadro de análise de categorias de representação em delegações nacionais

Categorias de Representação	Características de Negociação Esperadas
Diplomacia e Política de Estado	Dependente de interesses nacionais; Possivelmente resistente a concessões de soberania
Ministérios de Meio Ambiente e de Oceanos	Reação a normas ambientais e enquadramento da questão sob perspectiva de conservação e gestão sustentável
Órgãos de Exploração e Uso de Recursos	Reação a normas de desenvolvimento e uso de recursos e enquadramento da questão sob perspectiva da atividade econômica e industrial
Instituições de Pesquisa e Assessoria Técnica	Reação a normas de acesso a dados e transferência de tecnologia; Ampliação de debates técnicos
Sociedade Civil e ONGs	Provisão de informação em contextos de menos recursos nacionais; Possivelmente reação a contexto doméstico
Forças Armadas	Reação a impactos à soberania e enquadramento da questão sob perspectiva de segurança nacional

Fonte: Elaboração própria.

Cabe destacar que se entende que as categorias de representação não predizem o posicionamento de delegações nas negociações. A posição de um Estado quanto às questões de BBNJ é dependente de vários fatores, dentre os quais interesses domésticos e assimetrias de poder parecem ser os principais (WEBSTER *et al.*, 2020). Contudo, o contexto burocrático e organizacional dos delegados importa na medida em que implica em enquadramentos diferentes dos problemas e das soluções apresentadas, bem como em reações diferentes a normas e instituições. Portanto, o perfil de delegações contribui sobretudo para a compreensão do processo de negociação, mas não necessariamente dos resultados.

Por fim, é importante ressaltar as limitações da análise proposta. A principal delas, inerente a qualquer análise de delegações, é a restrição do objeto de estudo. Há uma série de atores não-estatais que participam das negociações, em especial organizações intergovernamentais e não-governamentais. Porém, nota-se que na Conferência BBNJ a atuação desses atores não é tão destacada quanto no contexto das COPs e da governança do clima. Além disso, nossa análise é voltada para as delegações no contexto das negociações internacionais, isto é, não se considera as dinâmicas domésticas de como as delegações são formadas, mas somente as implicações a nível internacional dos diferentes perfis de delegação nacional. Ademais, escolhe-se um enfoque burocrático-organizacional, de forma que alguns aspectos pertinentes das delegações não são observados. Entre eles, cabe destacar brevemente

quatro. Primeiro, a formação e trajetória profissional e acadêmica dos delegados, provavelmente relevante para a capacidade de barganha e para a relação de negociadores com temas específicos. Segundo, capacidades individuais, como a proficiência em língua inglesa, que Falzon (2021) demonstra ser importante para a efetividade da participação. Terceiro, recortes sociais das delegações, como representatividade de gênero ou étnica. Quarto, filiações a subdivisões dentro de estruturas burocráticas, como as diferentes secretarias e repartições dentro de ministérios de relações exteriores. A análise desses aspectos não é realizada por consideração aos dados disponíveis, mas também pela compreensão de que o enfoque burocrático-organizacional já possibilita um estudo razoável das delegações.

Assim, segue-se com a análise do perfil de delegações com base em dois fatores principais. Primeiro, o tamanho da delegação, que no contexto de negociações multilaterais permanece relevante. E segundo, a composição da delegação, com base nas categorias de representação identificadas.

3.2 DELEGAÇÕES E DELEGADOS NA CONFERÊNCIA BBNJ

A partir do enquadramento exposto acima, realiza-se a análise do perfil de delegações nacionais na Conferência Intergovernamental sobre BBNJ⁹. Para isso, utiliza-se as listas de participantes¹⁰ das quatro primeiras sessões da Conferência: IGC 1 (4 a 17 de setembro de 2018), IGC 2 (25 de março a 5 de abril de 2019), IGC 3 (19 a 30 de agosto de 2019) e IGC 4 (7 a 18 de março de 2022), todas realizadas em Nova Iorque.

As duas primeiras sessões contaram com participação semelhante, com 723 e 726 representantes nacionais, respectivamente. Nas sessões seguintes é possível observar um aumento da participação: 812 delegados na terceira e 865 na quarta. O número de delegações nacionais presentes é relativamente estável e significativo: 130 na IGC 1, 128 na IGC 2, 137 na IGC 3 e 130 na IGC 4.

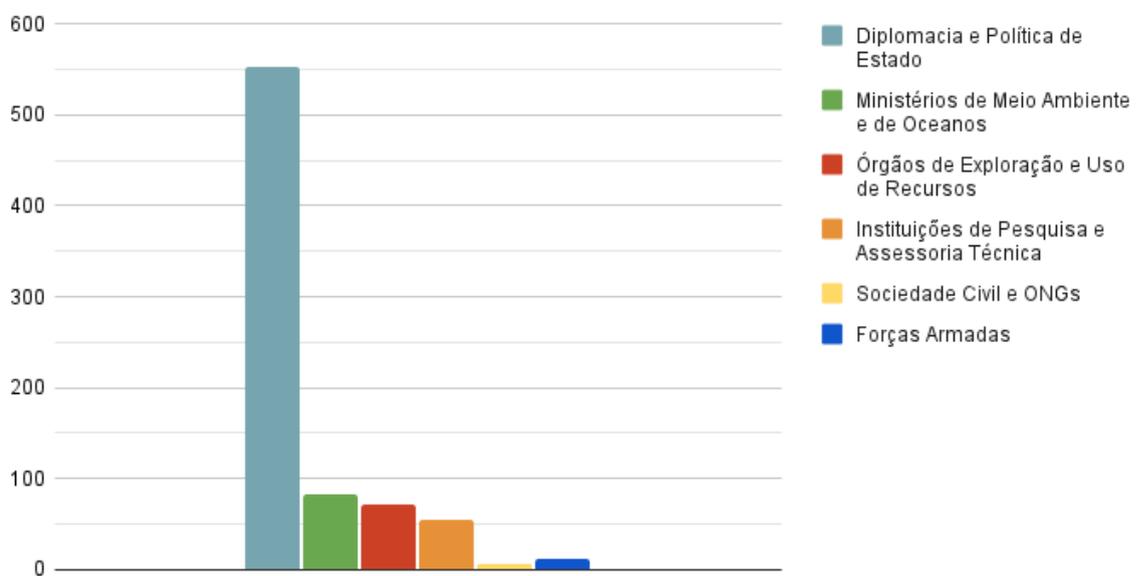
Considerando todos os delegados presentes nas sessões, é notável que as negociações são dominadas por representantes de ministérios de relações exteriores ou burocracias centrais no governo (cf. Figura 1). Delegados ligados a ministérios de meio ambiente e oceanos, órgãos de exploração e uso de recursos e instituições de pesquisa estão presentes na

⁹ A base de dados com todos os participantes da Conferência e a respectiva atribuição de categorias de representação pode ser encontrada no site do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Meio Ambiente (disponível em: <https://www.ufrgs.br/gerima/>) ou mediante contato com o autor pelo e-mail: thalesjrachimitt@gmail.com

¹⁰ Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/>. Acesso em: 23 maio 2022.

Conferência em níveis próximos. Enquanto diplomatas e afins constituem cerca de 70,7% dos delegados presentes nas quatro sessões em média, burocratas de ministérios ambientais representam cerca de 10,6%, de ministérios de exploração, indústria e desenvolvimento representam cerca de 9,3% e de instituições de pesquisa, cerca de 7,0%. É interessante destacar que ONGs têm um número significativamente baixo de representantes nas delegações nacionais, com apenas aproximadamente sete delegados presentes, em média. Mesmo as forças armadas têm maior participação, com cerca de doze delegados.

Figura 1 – Composição geral dos delegados presentes na Conferência BBNJ (média das quatro sessões)



Fonte: Elaboração própria.

A baixa representação de ONGs é particularmente relevante pois contrasta com as negociações sobre mudanças climáticas, em que a ampla participação da sociedade civil é característica (BÖHMELT; KOUBI; BERNAUER, 2014). Considerando a diferenciação de Betzold (2013) de estratégias internas e externas, poderia ser levantada a hipótese de que nas negociações sobre BBNJ as organizações da sociedade civil não obtiveram acesso direto a delegações nacionais e, portanto, devem ter empregado outros instrumentos para influenciar o processo. De fato, Blasiak *et al.* (2017) mostram que nas reuniões do Grupo de Trabalho ONGs buscaram realizar workshops e eventos paralelos e engajar em redes sociais. Nesse sentido, uma compreensão mais adequada do papel de ONGs nas negociações foge do escopo deste trabalho. Pode-se destacar, entretanto, que Estados provavelmente não entenderam como necessário a inclusão de representantes de ONGs em suas próprias delegações.

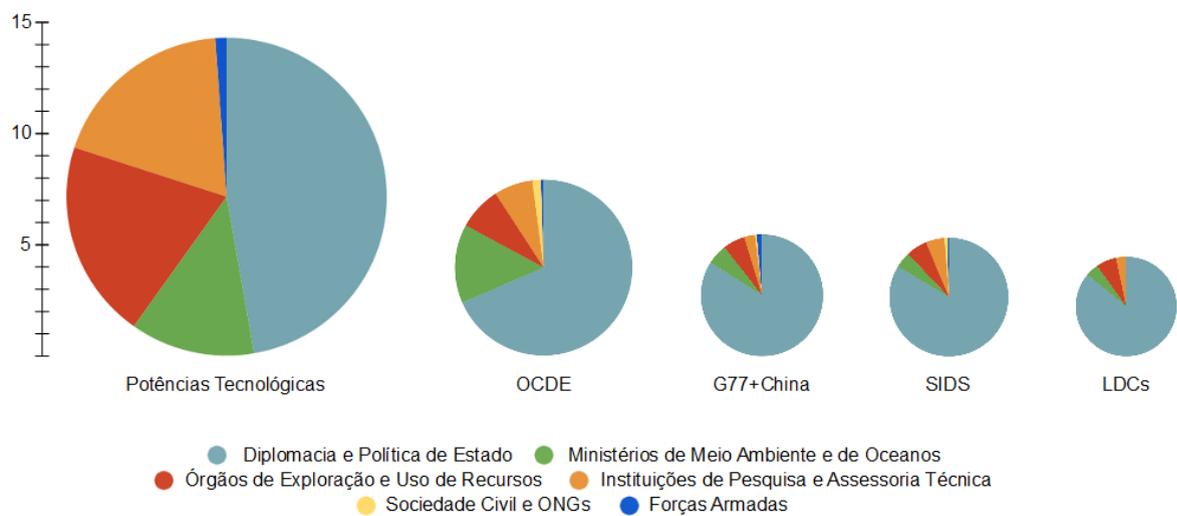
Outra diferença considerável na composição geral de delegados das negociações sobre BBNJ e das negociações sobre mudanças climáticas é a baixa participação relativa de indivíduos ligados a ministérios de meio ambiente. Skovgaard e Gallant (2015) mostram que em COPs a participação de ministérios ambientais é comparável à participação de diplomatas, sendo inclusive maior em delegações de países desenvolvidos. No caso da Conferência BBNJ, representantes de ministérios de meio ambiente estão presentes, porém em baixo número quando comparados a membros de corpo diplomático ou burocracias centrais no governo. Isso pode indicar um enquadramento do debate menos relacionado a normas ambientais e de conservação que a questões de soberania e interesse nacional, o que é significativo para negociações sobre biodiversidade.

Quanto à recorrência dos negociadores ao longo da Conferência BBNJ, 433 delegados participaram de mais da metade das sessões (três ou quatro) entre um total de 1786 delegados, isto é, cerca de 24,2%. Isso representa certo avanço em relação às reuniões do Grupo de Trabalho, em que somente 45 indivíduos estiveram presentes em mais da metade das sessões entre um total de 1523 participantes (BLASIAK *et al.*, 2017). O maior engajamento de delegados na Conferência é esperado, na medida em que esta é a última etapa formal das negociações e há o objetivo explícito de elaborar um instrumento jurídico vinculante — ainda que seja bom lembrar que a agenda do “pacote de 2011” foi formada no contexto das reuniões do Grupo de Trabalho. Entretanto, é importante destacar que a IGC 4 contou com 548 novos delegados na Conferência, um número elevado responsável por considerável diminuição da estatística de recorrência dos negociadores — considerando somente as três primeiras sessões, aproximadamente metade dos representantes tinham participado em mais da metade das reuniões. Blasiak *et al.* (2017) notam que os delegados de participação contínua são especialmente relevantes para o avanço das negociações conforme as sessões decorrem. Nesse sentido, a IGC 4 representou uma diminuição no ritmo da Conferência, com muitos negociadores presentes pela primeira vez nas negociações, provavelmente por consequência da longa pausa entre as sessões decorrente da pandemia.

Contudo, analisar os delegados no contexto geral da Conferência é uma forma limitada de compreender as negociações, particularmente por não explicitar as desigualdades de delegações nacionais. Para avançar nesse sentido, investiga-se o perfil de delegação referente a diferentes grupos na negociação. Seguindo o estudo de Blasiak *et al.* (2016), são identificados quatro grupos principais, cujos posicionamentos são significativamente distintos: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); G77+China; Países Menos Desenvolvidos (LDCs); e Pequenos Estados Insulares em

Desenvolvimento (SIDS). A estes, adiciona-se um quinto grupo, o das chamadas potências tecnológicas — Estados Unidos, União Europeia, China e Japão, seguidos por Coreia do Sul, Rússia e Índia. As potências tecnológicas, apesar de não serem consideradas um grupo de negociação em fóruns multilaterais como os demais, são relevantes pela assimetria de sua capacidade para a exploração, o uso e a gestão dos recursos marinhos em comparação com o resto dos países (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017).

Figura 2 – Perfil médio de delegações por grupos em quatro sessões da Conferência BBNJ (diâmetro dos círculos proporcional a tamanho médio de delegação)



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 1 – Perfil médio de delegações por grupos em quatro sessões da Conferência BBNJ

	Total de Delegados	Diplomacia e Política de Estado	Ministérios de Meio Ambiente e de Oceanos	Órgãos de Exploração e Uso de Recursos	Instituições de Pesquisa e Assessoria Técnica	Sociedade Civil e ONGs	Forças Armadas
OCDE	7,93	4,73	1,26	0,87	0,85	0,14	0,08
G77+China	5,46	4,15	0,45	0,45	0,26	0,03	0,12
LDCs	4,48	3,58	0,32	0,40	0,17	0,00	0,01
SIDS	5,29	4,31	0,26	0,32	0,31	0,05	0,04
Potências Tecnológicas	14,29	6,73	1,49	2,64	3,21	0,00	0,23

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da análise do perfil de delegações por grupos podem ser visualizados na Figura 2 e na Tabela 1. Cabe destacar que dentro dos grupos analisados o desvio padrão é alto, isto é, há diferenças consideráveis entre as delegações dos Estados, de forma que a média não necessariamente representa a delegação de um dado país do grupo fielmente. Nesse sentido, o grupo menos heterogêneo é o das potências tecnológicas. No caso da OCDE, as diferenças entre as delegações possivelmente refletem diferenças de interesse e percepção de relevância

das negociações, em vez de diferenças de capacidade e recursos. No G77+China, é possível observar a presença de poucos países com maior capacidade de barganha, como a China, entre um amplo grupo de pequenos países em desenvolvimento, gerando desvios importantes da média.

Em relação a tamanho de delegação, nota-se que potências tecnológicas têm grande vantagem sobre os demais grupos, tendo em média mais de catorze representantes. O grupo da OCDE, apesar de enviar mais delegados que os grupos de países em desenvolvimento, apresenta delegações com cerca de metade dos representantes de potências tecnológicas. De toda forma, a diferença entre os quatro grupos de negociação não é grande. Se tamanho de delegação está relacionado à capacidade de negociação, então isso pode ser um indicador de que há considerável concentração de capacidade em poucos Estados no caso das negociações sobre BBNJ — as potências tecnológicas, o que condiz com o contexto da governança dos oceanos (BARROS-PLATIAU; BARROS, 2017). Por outro lado, todas as delegações são relativamente pequenas, comparando-se com as amplas delegações das negociações sobre mudanças climáticas estudadas na literatura, de forma que as diferenças de tamanho de delegação devem ter impacto menor.

A dominância de diplomatas e burocratas de Estado nas delegações é observada em todos os grupos, com exceção das potências tecnológicas, em que representam somente cerca de 47,3% dos delegados. Delegações desses Estados são consideravelmente mais heterogêneas, no sentido de que apresentam maior diversidade de composição. Destaca-se a presença de indivíduos ligados a instituições de pesquisa e a ministérios de uso de recursos e atividades econômicas, bem menos presentes nas delegações de outros grupos. Países da OCDE também enviam delegações mais diversas que a média, mas ainda mais centradas no corpo diplomático, que representa cerca de 68,5% dos delegados.

Nota-se que o pequeno número de representantes de ONGs nas negociações concentra-se sobretudo em países da OCDE. Nesse sentido, o argumento da provisão de informação não é aplicável à Conferência BBNJ, já que são esses os Estados com burocracias mais técnicas e maior acesso à informação (BÖHMELT, 2013) — ainda que haja uma pequena participação de ONGs em casos pontuais de G77+China e SIDS que podem ser considerados como suporte à negociação (CHAN, 2021). Contudo, o argumento do contágio também não se aplica, já que não são os países mais centrais nas negociações que contam com a participação de ONGs (BÖHMELT; KOUBI; BERNAUER, 2014), sendo inclusive notável a ausência destas em delegações de potências tecnológicas. A hipótese mais razoável é de que a participação pontual de ONGs deve-se a dinâmicas domésticas de pressão de grupos

específicos no contexto de sistemas democráticos. De todo modo, não se demonstra um aspecto relevante para a dinâmica das negociações internacionais, dado o pequeno número de representantes da sociedade civil.

Já em relação a membros das forças armadas, sua participação também é pequena. Contudo, militares estão presentes em delegações específicas e em alguns casos são parte relevante da delegação. É o caso do Brasil, representando até 33% da delegação, e do Equador, representando até 43% da delegação. Nessas delegações, questões de segurança têm potencialmente mais relevância em decorrência de dinâmicas internas e arranjos institucionais domésticos (cf. BARROS-PLATIAU; SØNDERGAARD; PRANTL, 2019).

De forma geral, nota-se que a desigualdade entre delegações toma uma forma específica nas negociações sobre BBNJ, a saber, a concentração de capacidade de negociação no pequeno grupo de países considerados potências tecnológicas. As delegações desses Estados apresentam vantagens discutidas na literatura, como maior quantidade de representantes nacionais (SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012) e presença de especialistas científicos e jurídicos (FALZON, 2021), evidenciadas no perfil explicitado. Na medida em que delegações são recursos para influenciar os processos decisórios em direção a resultados desejados (BAILER, 2011), a análise de perfil de delegações corrobora o que Webster *et al.* (2020) apontam ao afirmar que as negociações sobre BBNJ são moldadas por dinâmicas de desconexão de poder, em que os atores mais poderosos são os que têm maior potencial para a exploração de recursos marinhos.

Cabe ainda contextualizar o que foi analisado sobre perfil de delegações no âmbito de como as sessões têm transcorrido. Como ressaltado anteriormente, o tamanho de delegação é um fator relevante para a capacidade de negociação de um Estado, particularmente em fóruns multilaterais em que há múltiplas sessões paralelas e sessões estendidas além do tempo previsto, no processo denominado “negociação por exaustão” (MARTINEZ *et al.*, 2019; SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012). No caso das IGC 1 e IGC 2, as sessões foram compostas por reuniões sequenciais de grupos de trabalho específicos para cada tema da agenda. Contudo, na IGC 3 o formato foi modificado, com a inclusão de “reuniões informais informais”, em que o acesso a atores não-estatais foi limitado, e com a realização de sessões paralelas. Devido a imprevistos comuns no decorrer das negociações, algumas reuniões extrapolaram o tempo estipulado, o que implicou em discussões sem presença de intérpretes, e até quatro sessões ocorreram ao mesmo tempo. Portanto, as condições da IGC 3, repetidas na IGC 4, aproximaram-se da “negociação por exaustão” observada em negociações sobre mudanças climáticas, de forma que as limitações de tamanho de delegação adquiriram maior

importância. Isso é particularmente relevante, considerando que na IGC 3 começou a ser debatido o esboço de texto para a elaboração de um instrumento jurídico vinculante. Assim, observa-se que as condições de barganha tornaram-se mais desiguais enquanto as negociações adquiriram maior foco em torno de propostas concretas (DE SANTO *et al.*, 2020).

Quanto aos temas de discussão, observa-se que as sessões foram marcadas por pouco progresso em direção a consenso (DE SANTO *et al.*, 2020; MENDENHALL *et al.*, 2019; TILLER *et al.*, 2019). Questões de capacitação e transferência de tecnologia avançaram pouco, com o debate ficando limitado à reiteração das posições iniciais dos Estados, em vez de haver ampliação e complexificação da discussão, como esperado. Por outro lado, temas como ABMTs e estudos de impacto ambiental mostraram-se consideravelmente técnicos, com impasses sobre a eventual necessidade de delegação de autoridade a um órgão científico a ser criado (DE SANTO *et al.*, 2020). Nesse contexto, a desigualdade de perfil de delegação pode ser um fator nas negociações, na medida em que há concentração de atores com expertise científica entre as potências tecnológicas. Como destacado no quadro de análise proposto, membros de instituições de pesquisa têm a capacidade de ampliar debates a partir de um enquadramento científico, potencialmente influenciando o quão específicas e complexas serão as provisões de um tratado sobre determinado tema compreendido como técnico. Assim, potências tecnológicas apresentam uma vantagem na negociação, na medida em que estão capacitadas para a especificação de debates técnicos, enquanto outros Estados, em especial países em desenvolvimento, não estão capacitados igualmente.

Por fim, é importante mais uma vez destacar que as negociações não são moldadas somente pelas delegações nacionais. No caso da Conferência BBNJ a atuação de maior parte dos delegados constitui uma reação, em especial a propostas da presidente das negociações, Rena Lee de Cingapura. A presidente foi responsável nas duas primeiras sessões por providenciar um documento de apoio às discussões, elencando questões e pontos de discussão na IGC 1 e explicitando minuciosamente opções para os Estados na IGC 2. O trabalho de Lee estruturou o debate a tal ponto que eventualmente discursos de representantes nacionais mais responderam ao documento de apoio que dialogaram com seus pares (MENDENHALL *et al.*, 2019). A partir da IGC 3, a presidente contribuiu com o texto de esboço para a elaboração de um tratado, novamente sendo central para as negociações (DE SANTO *et al.*, 2020).

A atuação da presidente certamente é um fator relevante do processo de barganha, considerando seu papel de liderança e os recursos administrativos e de proposição substantiva do debate, através da agenda e da elaboração de esboços (PARK, 2016; WINKLER; BEAUMONT, 2010). Nesse sentido, caberia um estudo mais detalhado do caso da presidência

das negociações na Conferência BBNJ. Contudo, o que nosso quadro de análise permite sugerir é que em um contexto marcado por proposição da presidência e reação de representantes nacionais as delegações com maior diversidade possuem vantagem nas negociações. Isso porque indivíduos com filiações institucionais diferentes reagem a questões e propostas diferentes. No caso de questões consideradas técnicas, é mais claro que ter especialistas na delegação garante maior influência nas negociações. A mesma lógica segue para questões que são construídas como de natureza ambiental, econômica ou de desenvolvimento. Nesse sentido, a diversidade no perfil de delegação representa uma vantagem de reação a propostas substantivas, que constitui parte importante das negociações.

Até o momento, analisou-se as delegações presentes nas negociações da Conferência BBNJ de forma geral e a partir de grupos de Estados semelhantes ou com posicionamento similar. Entretanto, para ampliar a compreensão do papel das delegações, de sua composição e de seu significado nas negociações, cabe investigar a prática das negociações, inserindo-a no contexto institucional da governança dos oceanos. Nesse sentido, segue-se a análise retomando a relação entre a estrutura institucional e a agência das delegações, bem como olhando para casos específicos de relevância nas negociações sobre BBNJ.

4 NEGOCIANDO O ACORDO BBNJ: DELEGAÇÕES NO CONTEXTO INSTITUCIONAL

Até aqui, este trabalho buscou investigar a estrutura institucional em que as negociações sobre BBNJ surgiram e têm ocorrido (no capítulo 2) e, em momento distinto, por razões analíticas, procurou examinar características dos atores no processo de negociação considerando um enfoque particular, os perfis de delegações (no capítulo 3). Entretanto, para uma compreensão adequada da Conferência BBNJ e para a coerência da análise proposta, é necessário discutir como estrutura e agência estão relacionadas, garantindo uma base para a interpretação dos resultados obtidos nesta pesquisa. Além disso, cabe voltar a atenção para a prática das negociações como foram realizadas nas quatro sessões da Conferência, demonstrando que contribuições para o entendimento das negociações sobre BBNJ podem advir deste estudo.

4.1 INSTITUIÇÕES E AGÊNCIA: ORGANIZANDO A DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Visando a melhor compreender o processo de negociação da Conferência BBNJ e o significado da análise até aqui empreendida, cabe retomar o modelo teórico no qual este trabalho baseia-se e explicitar as relações que o modelo articula para a interpretação dos fenômenos sociais. Para isso, realiza-se uma breve discussão sobre a proposta de Tonny Knudsen e Cornelia Navari (2019) para o estudo de organizações internacionais e sua importância para a reprodução e transformação institucional na sociedade internacional, especialmente na obra *International Organization in the Anarchical Society* (2019).

O estudo de regimes e organizações internacionais adquire relevância no contexto de teorias da sociedade internacional a partir da distinção analítica de Buzan (2004) entre instituições primárias e secundárias. Para o teórico, instituições primárias seriam padrões bem estabelecidos de práticas compartilhadas, constitutivas dos atores e das regras da sociedade internacional. Portanto, referem-se a instituições no sentido clássico de autores da Escola Inglesa, como Hedley Bull (1977), que considerava organizações internacionais superficiais se comparadas à constituição mais fundamental da sociedade internacional. Contudo, a contribuição de Buzan (2004) está na conceituação de instituições secundárias, isto é, regimes e organizações internacionais, em uma mesma teoria da sociedade internacional. Isso permite

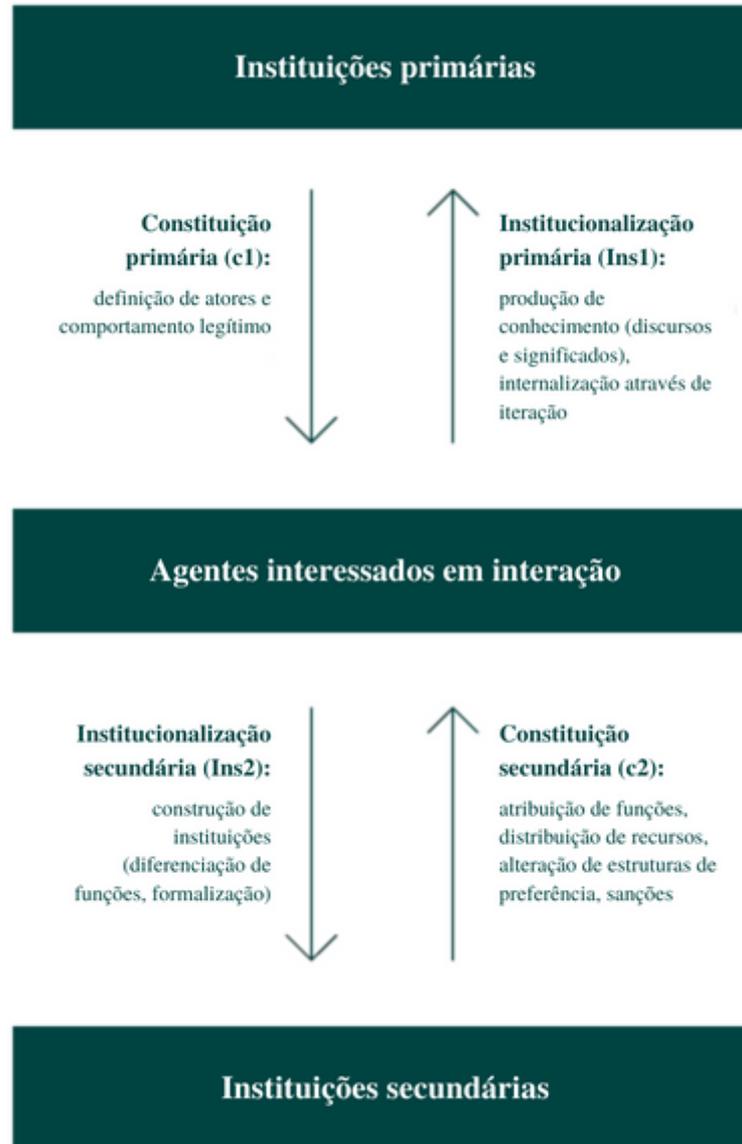
a distinção analítica entre diferentes concepções de “instituições”, bem como abre caminho para a investigação da relação entre os dois tipos de instituições.

Seguindo essa linha de pesquisa e estudo teórico, Knudsen (2019) propõe que organizações internacionais, ainda que não sejam fundamentos da sociedade internacional, desempenham um papel importante para a continuidade e a mudança de instituições primárias. Partindo de contribuições da teoria construtivista no campo das Relações Internacionais, o autor entende que instituições primárias são mantidas através de sua reprodução na sociedade internacional, sendo as organizações internacionais relevantes nesse processo de construção social. Mais que isso, se há uma relação entre OIs e instituições fundamentais que permite a estas últimas seu funcionamento e sua manutenção, há igualmente a possibilidade das primeiras serem vetores de mudança institucional (KNUDSEN, 2019).

Os mecanismos dessa relação de mão dupla entre instituições primárias e instituições secundárias foram explicitados em especial na contribuição de Spandler (2015), que Navari (2019) articula como complemento à teorização de Knudsen (2019). O principal mérito de Spandler (2015) é mostrar que, se tanto instituições primárias quanto secundárias desempenham funções de constituição e institucionalização, o modo como essas funções são desempenhadas é diverso. Nesse contexto, constituição refere-se à definição de atores e à criação de agência; institucionalização diz respeito à formalização de regras específicas e à formação do espaço político para reprodução institucional. As formas de constituição e institucionalização, entretanto, são diferentes para instituições primárias e secundárias. Como Navari (2019) destaca, o conjunto dos processos descritos por Spandler (2015) é mediado pela prática contínua e repetida dos agentes, localizados no centro de uma estrutura de dois níveis, como exposto na Figura 3.

Para Navari (2019), as contribuições de Knudsen e Spandler são importantes avanços ao estudo de instituições a partir de uma abordagem mais sociológica e construtivista. Todavia, é necessário incluir no modelo teórico o aspecto político das relações entre instituições e o papel dos agentes no processo. O que Spandler (2015) deixa implícito ao destacar a prática de reprodução e transformação da estrutura institucional, Navari (2019) traz para a centralidade, ao focar os agentes, seus interesses e a distribuição de poder.

Figura 3 – Modelo político da estrutura institucional da sociedade internacional



Fonte: Adaptado de Navari (2019, p. 69, tradução nossa).

A autora destaca que os agentes da política internacional não relacionam instituições e normas de forma automática e mecânica. Antes, são pessoas no exercício de suas atribuições profissionais e políticas, com intenções e capacidades particulares. São agentes relacionados a suas funções sociais e, “conquanto provavelmente socializados completamente na ‘forma ideal’” de suas respectivas profissões e cargos, “eles têm, por essa mesma razão, perspectivas diferentes e afinidades eletivas diferentes, não alheias aos diferentes senhores a que servem e aos diferentes mandatos que os criaram” (NAVARI, 2019, p. 67, tradução nossa). Portanto, os interesses, a distribuição de poder e a socialização dos agentes em um universo de normas a que reagem em suas ações importam.

Neste ponto, o quadro de análise de delegações proposto no capítulo anterior entra no modelo teórico mais geral. Como discutido anteriormente, o olhar para os delegados presentes em negociações multilaterais neste trabalho parte do entendimento do papel dos agentes em uma estrutura institucional. Mais especificamente, o foco do quadro de análise proposto recai sobre os delegados enquanto constituídos por papéis burocráticos estabelecidos em suas organizações de origem, que atribuem funções e socializam seus profissionais em determinado universo de normas¹¹. Isso permite identificar perspectivas e prioridades diferentes que atuam no processo de negociação (SKOVGAARD; GALLANT, 2015).

Se investigar o papel dos agentes é indispensável para a compreensão do fenômeno político internacional, igualmente importante é um adequado entendimento da estrutura institucional da sociedade internacional. Nesse sentido, o modelo teórico empregado parte da contribuição construtivista ao problema agência-estrutura, que não pressupõe precedência ontológica a qualquer dos dois, mas entende a impossibilidade de separá-los e o papel de ambos na co-determinação da ação social (WENDT, 1987). Seguindo Navari (2020), considera-se razoável e produtivo entender a relação entre instituições primárias e secundárias e agentes em termos de co-constituição. Acima de tudo, isso destaca o caráter não determinista da estrutura institucional.

Tomando por base essa discussão teórica, dois principais motivos levam a olhar para a atuação real das delegações. Primeiro, o modelo das relações institucionais empregado pressupõe uma estrutura não determinista (NAVARI, 2019). A agência é estrangida pelo contexto institucional, porém permanece significativa e precisa ser investigada para uma compreensão mais completa do fenômeno político. No caso das negociações sobre BBNJ, se, por um lado, o “preceito de não comprometer” vincula explicitamente as possibilidades de acordo ao contexto complexo da governança dos oceanos e todas suas instituições possivelmente relevantes, por outro lado, a interpretação do princípio é objeto de discussão entre os atores, significando desde uma estrita limitação à estrutura institucional até propostas menos rígidas de criação institucional (DE SANTO *et al.*, 2020; MENDENHALL *et al.*,

¹¹ Reconhecidamente a abordagem deste trabalho na construção do quadro de análise de delegações preocupa-se mais com os aspectos normativos das relações entre os agentes que o modelo proposto por Navari (2019). A autora complementa o modelo político (Figura 3), considerado simplificado, com a balança de interesses, anterior à agência, e a balança de poder, destacando sua importância. Justifica-se essa característica como um enfoque analítico particular. Como discutido no capítulo 3, há análises de interesses em jogo e desconexões de poder nas negociações sobre BBNJ (WEBSTER *et al.*, 2020). Neste trabalho, o foco está nas delegações a partir de tipos ideais de delegados e suas relações com normas e instituições no processo de negociação, buscando contribuir para a literatura nesse esforço específico. Efetivamente, considerando-se que interesses são dados antes do fato e que tipos de delegação impactam o poder dos atores para negociar e influenciar resultados, então a princípio o quadro de análise é coerente com o modelo de Navari (2019).

2019). Assim, é necessário entender não somente a estrutura, mas a relação dos diferentes atores com seu contexto.

Segundo, o quadro de análise de delegações proposto no capítulo anterior é formado a partir de tipos ideais. Com base na literatura sobre as negociações multilaterais e a relação entre burocracias e representação nacional, os perfis das delegações foram traçados e hipóteses sobre seus impactos no processo de negociação foram levantadas. Contudo, o objetivo da construção de tipos ideais, seguindo a proposta weberiana, é a comparação com a realidade empírica para sua melhor compreensão, não a descrição completa do fenômeno (PSATHAS, 2005). Em escala consideravelmente menor, as palavras de Weber em relação aos seus três fundamentos da legitimidade da dominação aplicam-se às categorias de representação delineadas no nosso quadro de análise: “na realidade, só muito raramente se encontram esses tipos puros” (WEBER, 2011, p. 69). Por consequência, cabe voltar a atenção para a prática das negociações, examinando em que medida a análise proposta até aqui contribui para o entendimento da Conferência.

4.2 DELEGAÇÕES NA PRÁTICA DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE BBNJ

Para olhar a prática das negociações sobre BBNJ e analisar exemplos específicos de como as delegações atuam na Conferência em consonância com o modelo teórico empregado, enfoca-se como instituições são discursivamente relacionadas às questões em debate. Retomando a conclusão do capítulo 2, as instituições primárias mais relevantes para o contexto da governança dos oceanos em que as discussões sobre BBNJ surgem são a soberania — com desenvolvimento histórico consolidado e sua constante redefinição e ampliação —, bem como a emergente responsabilidade ambiental, o desenvolvimento e o mercado — práticas compartilhadas na sociedade internacional, porém mais recentes e apresentando conflitos normativos com as demais em diferentes áreas da política internacional. A nível de instituições secundárias, a UNCLOS apresenta posição central para a construção de um novo instrumento sobre BBNJ, assim como outras provisões relacionadas sobre pesca e navegação e sobre diversidade biológica. A esse respeito, o preceito de não comprometer é relevante e a forma como este é operacionalizado nas negociações deve ser considerada. Ademais, as discussões da Conferência relacionam-se aos princípios da liberdade dos mares e de patrimônio comum da humanidade, usualmente colocados em oposição, e a normas de conservação e sustentabilidade, que ganham espaço na governança dos oceanos ao longo das últimas três décadas.

Considerando esse universo de instituições, procede-se à análise da prática das negociações, sem pretensão de exaustividade, mas buscando contribuir para o entendimento do objeto deste trabalho a partir de exemplos concretos. Nesse sentido, são selecionados quatro atores (ou grupo de atores): Japão, União Europeia, Brasil e SIDS. Três critérios principais foram utilizados para a escolha. Primeiro, a relevância para as negociações sobre BBNJ e para a governança dos oceanos em geral, seja pela capacidade de exploração marinha, pela importância do tema para o país ou pela participação ativa nas reuniões multilaterais. Segundo, perfis de delegação diversos, para poder observar diferentes aplicações do quadro de análise investigado anteriormente. E terceiro, posições distintas nas negociações, de forma a atentar para como instituições são mobilizadas para interesses diferentes.

Neste último ponto, segue-se o estudo de Webster *et al.* (2020) dos interesses domésticos e internacionais e dos posicionamentos dos Estados representados na Conferência BBNJ. Os autores propõem a categorização de posições de negociação sobre BBNJ em dois eixos que atravessam todos os tópicos das discussões: conservação e distribuição. Para cada eixo, um ator pode tender a somente preencher lacunas — apoiando medidas de pouca ambição, com objetivo restrito de prover regulação em áreas de atual incerteza jurídica — ou a reparar o sistema — apoiando medidas mais ambiciosas, com criação e modificação de normas, seja para a proteção ambiental ou para a redistribuição de riqueza. Nessa classificação, Japão pretende somente preencher lacunas em questões de conservação e de distribuição; União Europeia pretende preencher lacunas para distribuição, mas reparar o sistema para conservação, ainda que moderadamente; Brasil pretende preencher lacunas para conservação, mas reparar o sistema para distribuição, com restrições pragmáticas; e SIDS pretendem preencher lacunas para conservação, mas reparar o sistema para distribuição (WEBSTER *et al.*, 2020).

Os elementos considerados na análise dos quatro casos supracitados estão explicitados no Quadro 2. A mobilização de instituições primárias e secundárias na prática dos negociadores é avaliada discursivamente, seguindo Spandler (2015). O posicionamento das delegações assume-se a partir das preferências expressas nas negociações, considerando as possibilidades de um novo instrumento legal sobre BBNJ, de acordo com a proposta de Webster *et al.* (2020). Ademais, há particular atenção a como o preceito de não comprometer é interpretado pelos negociadores, devido sua importância nos debates e para o estabelecimento de relações discursivas com as instituições primárias e secundárias.

Quadro 2 – Elementos de análise da prática das negociações

Elementos de Análise	Conceituação	Principais Possibilidades Empíricas
Instituições Primárias	Práticas compartilhadas na sociedade internacional, constitutiva dos atores e das regras do jogo	<ul style="list-style-type: none"> • Soberania • Desenvolvimento • Responsabilidade Ambiental • Mercado
Instituições Secundárias	Organizações internacionais e regimes (incluindo instrumentos legais e normas e regras específicas)	<ul style="list-style-type: none"> • UNCLOS • Liberdade dos mares ou patrimônio comum da humanidade • Instituições de navegação (OMI, MARPOL, SOLAS) • Instituições de comércio e exploração de recursos (OMC, OMPI) • Instituições de conservação (CDB, princípio da precaução)
Posicionamento	Preferências expressas pelos atores nas negociações, categorizadas conforme menor ou maior ambição de modificar o sistema atual em relação à conservação e à distribuição	<ul style="list-style-type: none"> • Ambição baixa a alta em conservação • Ambição baixa a alta em distribuição
Posicionamento sobre o preceito de não comprometer	Interpretação expressa nas negociações do preceito de não comprometer instituições existentes relevantes, implicando em menor ou maior ambição no escopo do acordo	De menor escopo do acordo a maior, interpretação: <ul style="list-style-type: none"> • rígida e restritiva • cooperativa com o sistema • para ampliar o sistema • flexível (eventual desconsideração do preceito)

Fonte: Elaboração própria, com base em Buzan (2004) e Webster *et al.* (2020).

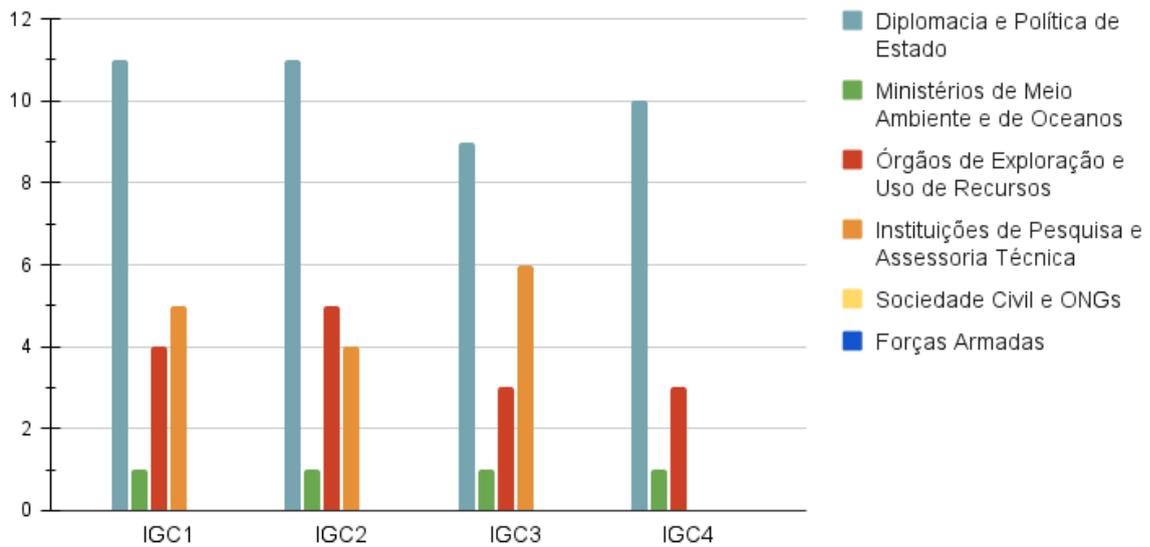
Por fim, cabe ressaltar que na seleção dos quatro exemplos analisados houve consideração com o acesso ao idioma das declarações — limitado a inglês e espanhol, entre os idiomas oficiais da ONU — e, no caso do Brasil, com a relevância para o contexto social da produção deste trabalho.

4.2.1 Japão

A delegação do Japão é caracterizada por ser grande e diversa — próxima de uma “delegação ideal” (FALZON, 2021). Há especial representação de órgãos de exploração e uso de recursos e de instituições de pesquisa e assessoria técnica. Estes estão presentes em todas as sessões, com exceção da IGC 4, em que houve uma redução da delegação japonesa. Além dessas duas representações e de diplomatas, o país conta com a presença de um representante

de ministério de meio ambiente e de oceanos ao longo da Conferência. Considerando esse perfil de delegação (ver Figura 4), é esperado que o Estado japonês tenha vantagens de negociação e interaja em discussões de pesquisa, ciência e possibilidades de exploração comercial e industrial.

Figura 4 – Perfil de delegações do Japão na Conferência BBNJ



Fonte: Elaboração própria.

O Japão apresenta um posicionamento pouco ambicioso nas questões de conservação, de distribuição e de escopo jurídico.

Quanto à primeira questão, é constatada na proposta de que o promotor de atividades em áreas além da jurisdição nacional tenha controle sobre a decisão de proceder com o empreendimento diante das considerações de estudos de impacto ambiental (EIAs); no entendimento de que não é necessário adicionar ao instrumento legal provisões específicas, como para áreas ecologicamente significativas ou vulneráveis (JAPAN, 2018b); e na preferência por “abordagem da precaução” em vez de “princípio da precaução” na redação do acordo (JAPAN, 2019b).

Quanto à segunda questão, observa-se principalmente em discussões sobre capacitação e transferência de tecnologia, com a resistência à inclusão do termo “justo e equitativo” para caracterizar tanto o objetivo geral de uma ordem econômica internacional nessas condições, quanto o compartilhamento de benefícios específicos de recursos genéticos marinhos (MGRs) (IISD, 2019d).

Quanto à terceira questão e em geral, destaca-se o posicionamento recorrente da delegação em sugerir cortes em esboços do tratado e a opção “sem texto” como resposta para tópicos levantados pelo material de Apoio às Discussões da Presidente.

Posicionamentos sobre os temas do Pacote de 2011 seguem essa tendência. Sobre MGR, tópico de maiores divergências nas negociações, o país defende que o status de recursos vivos nas áreas além da jurisdição nacional não pode ser definido segundo o princípio de patrimônio comum da humanidade, cuja aplicação restringe-se aos recursos minerais da Área. Além disso, mostra-se contrário a mecanismos monetários de compartilhamento de benefícios, especialmente no caso de pagamentos compulsórios (JAPAN, 2018a). Sobre EIA, o Japão entende que provisões em outros instrumentos existentes, em especial a UNCLOS, já embasam a realização dos estudos para diversas atividades, propondo que diretrizes necessárias sejam desenvolvidas com apoio de organizações internacionais especializadas e adicionadas como anexo, sem serem incorporadas ao corpo do texto (JAPAN, 2018b). Sobre instrumentos de gestão em área (ABMT), destaca-se a cooperação com instrumentos vigentes, a necessidade de criação de comitê científico e técnico para consulta e a implementação por consenso em futuras Conferências das Partes (IISD, 2018b). Sobre capacitação e transferência de tecnologia, o país demonstrou estar aberto à cooperação, porém em termos mutuamente acordados, em vez de favoráveis aos Estados beneficiários (IISD, 2019a).

Considerando o objetivo desta análise, dois pontos destacam-se no posicionamento e no discurso da delegação japonesa. Primeiro, a centralidade de uma interpretação restritiva do preceito de não comprometer. Em todos os tópicos debatidos, a menção a instrumentos existentes estrutura a posição do país no sentido de limitar o escopo do acordo BBNJ. No caso de estudos de impacto ambiental, a representação japonesa cita protocolos de convenções como a MARPOL e instituições como a OMI que dispensam a realização de avaliações adicionais, sendo entendidos como “EIAs compreensivos” (JAPAN, 2018b). Analogamente, um mecanismo de rastreamento das atividades de exploração e uso de MGRs é considerado desnecessário por já haver instrumento semelhante sob a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) (JAPAN, 2018a) e discussões sobre direitos de propriedade intelectual são excluídas por estarem definidas no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) (IISD, 2018d). Entre os instrumentos considerados relevantes, a UNCLOS é central, com diversos artigos citados como provisões aplicáveis a questões em debate e, portanto, fora do escopo das negociações. A interpretação rígida do preceito de não comprometer proposta pelo

Japão desincentiva mudanças institucionais nas negociações, reforçando e reproduzindo o *status quo* da governança dos oceanos.

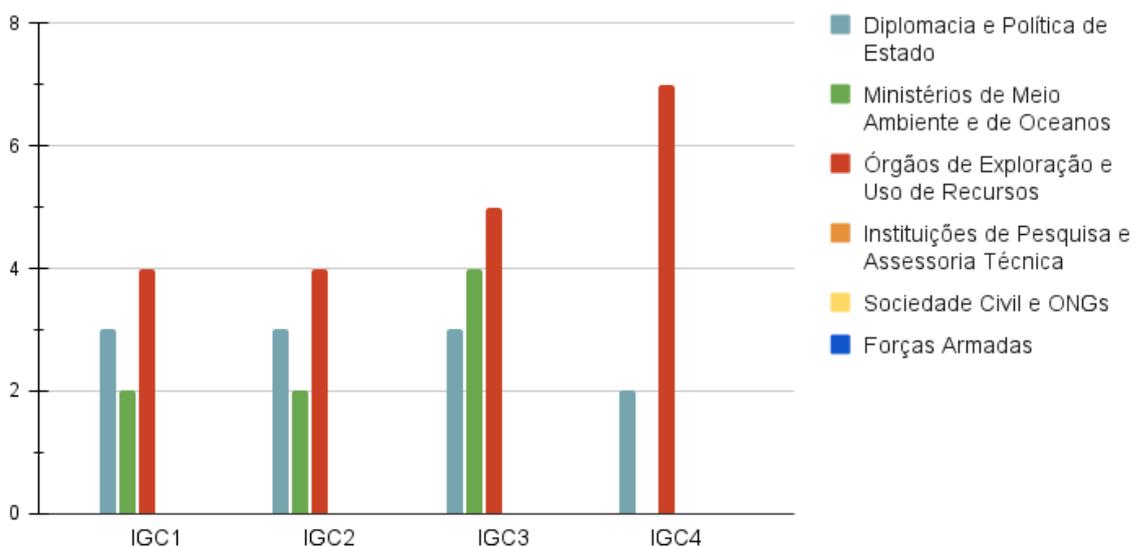
O caso mais simbólico de uso restritivo do preceito de não comprometer para barrar mudanças institucionais está na discussão do status da biodiversidade além da jurisdição nacional. Para a delegação japonesa, a aplicação do princípio de patrimônio comum da humanidade para recursos vivos não é coerente com a UNCLOS, que limita a questão a recursos minerais. Diante da argumentação contrária, segundo a qual os negociadores da Convenção não teriam conhecimento das possibilidades de uso de recursos vivos em ABNJ nos anos 1970 e 1980, os delegados do Japão apresentam como contraprova uma reconstrução histórica da pesquisa científica sobre o tópico. Relembrando a descoberta de organismos vivos em mar profundo na primeira metade do século XIX, a presença de estudos sobre efeitos anticancerígenos de extratos de ascídias em 1969 e o registro de patentes da indústria farmacêutica a partir de organismos marinhos ainda em 1979, os delegados japoneses depreendem que os negociadores da UNCLOS sabiam do potencial de recursos vivos e optaram por um acordo que não os colocou sob o princípio de patrimônio comum da humanidade (JAPAN, 2018a). Portanto, alterar o status desses recursos seria comprometer a UNCLOS — se não a letra, ao menos a intenção dos seus autores.

Isso leva ao segundo ponto do discurso do Japão, a mobilização da ciência e da pesquisa na argumentação. Essa prática da representação japonesa é coerente com o perfil de sua delegação, com membros de instituições de pesquisa. Como no caso da interpretação do patrimônio comum da humanidade, isso manifesta-se através do uso de conhecimento científico para legitimar sua posição. Ademais, a promoção da pesquisa aparece como objetivo recorrentemente, justificando as propostas japonesas em praticamente todos os tópicos. Na questão disputada de MGR, por exemplo, a opção de mecanismos monetários de compartilhamento de benefícios é rejeitada por gerar desincentivos à pesquisa científica (JAPAN, 2018a). Da mesma forma, os delegados japoneses defendem o acesso livre a MGRs com o mesmo argumento. Neste tema específico, a representação japonesa relaciona o acesso aos recursos com o avanço da pesquisa sobre questões relevantes para a humanidade, como mudanças climáticas e acidificação dos oceanos (JAPAN, 2019a). Nesse sentido, é possível notar uma defesa discursiva do princípio da liberdade dos mares com referência ao desenvolvimento científico, mas no limite até mesmo para uma ideia de responsabilidade ambiental, através das implicações da ciência climática.

4.2.2 União Europeia

A delegação da União Europeia é consideravelmente grande para a média das representações nacionais na Conferência BBNJ e apresenta uma característica particular: diferente da quase unanimidade das demais delegações, diplomatas não constituem maioria entre os negociadores. Na composição da delegação (ver Figura 5) destaca-se a presença de membros de órgãos de exploração e uso de recursos e ministérios de meio ambiente e de oceanos. Nesse sentido, é esperado que os negociadores interajam com normas de conservação, mas também com a discussão sobre possibilidade de exploração e acesso a recursos.

Figura 5 – Perfil de delegações da União Europeia na Conferência BBNJ



Fonte: Elaboração própria.

A União Europeia (UE) apresenta posicionamento pouco ambicioso em relação à distribuição e compromisso moderado com conservação. Em questões distributivas, o ator apoia livre acesso a recursos genéticos; a cooperação voluntária em termos mutuamente acordados para capacitação e transferência de tecnologia, em oposição a condições favoráveis às partes beneficiadas (EUROPEAN UNION, 2019b); e um regime de compartilhamento de benefícios de MGRs restrito, sem incluir derivados e sequências digitais (IISD, 2018c) e limitações a direitos de propriedade intelectual — respeitando o mandato da OMPI e da OMC —, com enfoque em mecanismos não-monetários (IISD, 2018d). Contudo, demonstra certa flexibilidade ao admitir um processo de contribuições financeiras sobre benefícios monetários

advindos da comercialização de MGRs, já na IGC 4, como tentativa de alcançar consenso (EUROPEAN UNION, 2022). Quanto a questões de conservação, a posição europeia promove normas de sustentabilidade e responsabilidade ambiental. Isso é destacado na proposta dos princípios basilares — princípio da precaução, abordagem ecossistêmica, abordagem integrada, abordagem de que o poluidor deve arcar com os custos da poluição (IISD, 2019c) — e no apoio a provisões sobre EIA que tratam de obrigatoriedade, transparência e escopo do processo (EUROPEAN UNION, 2022). Entretanto, o compromisso é limitado; é significativo que a UE prefira não apoiar a aplicação do princípio do patrimônio comum da humanidade a MGRs, destacando que o progresso das negociações não depende do status legal dos recursos vivos e, assim, evitando uma tensão central para BBNJ (IISD, 2018d).

Dois pontos do discurso da União Europeia podem ser destacados para nossa análise. Primeiro, a interpretação do preceito de não comprometer é essencialmente diversa da versão restritiva apresentada pela delegação japonesa. Para a UE, “não comprometer” significa promover “cooperação, coordenação e coerência” com outros instrumentos relevantes. Tomando como exemplo o tema de ABMT, entende-se que o objetivo do acordo BBNJ relativo à questão é duplo: estabelecer o processo e as diretrizes para designação de áreas de proteção marinha e instrumentos semelhantes, bem como promover cooperação com outras instituições relevantes (EUROPEAN UNION, 2019a). Nesse sentido, há maior espaço para atribuição de funções e formalização de novos instrumentos e regras, tendo como resultado esperado uma rede mais coesa de instituições relativas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade. Entre instituições secundárias que devem ser respeitadas e servem de modelo para o novo acordo, destaca-se as menções à Comissão Oceanográfica Intergovernamental (IOC), considerando sua importância para a cooperação técnica, e ao Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), como mecanismo de financiamento existente (IISD, 2018a). Ademais, a soberania assume lugar relevante na contínua consideração pelos direitos de Estados costeiros e adjacentes a ABMTs e EIAs (EUROPEAN UNION, 2019a; IISD, 2018c).

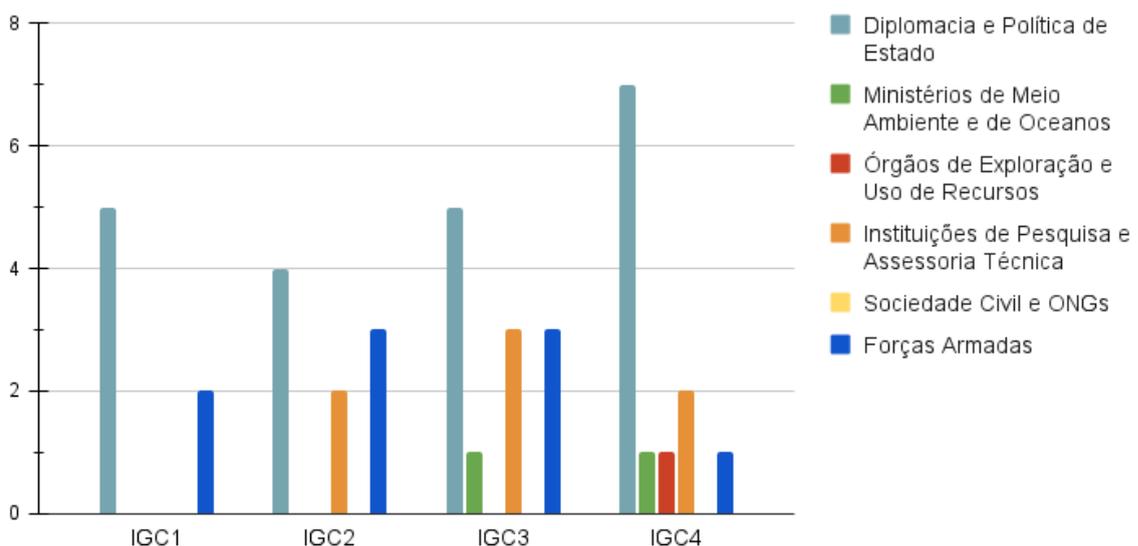
O segundo ponto a ser destacado no discurso da União Europeia é a proposição de cooperação em todos os níveis — global, regional e setorial — e o enfoque dado à participação pública, especialmente em mecanismos de consulta para designação de ABMTs e realização de EIAs (EUROPEAN UNION, 2019a). Esse aspecto do posicionamento europeu aponta para considerações com a sociedade civil nas negociações internacionais. O perfil da delegação, como exposto na Figura 5, não mostra participação direta de representantes da

sociedade civil como negociadores nacionais¹². Portanto, parece haver necessidade de maiores investigações sobre a relação entre, de um lado, sociedade civil e política doméstica, e, de outro, representação nas negociações sobre BBNJ.

4.2.3 Brasil

Ao longo das quatro sessões da Conferência BBNJ, a delegação brasileira teve aumento no tamanho e na diversidade de representações burocráticas (ver Figura 6). Sua particularidade reside na presença central de militares provenientes da Marinha, não somente como parcela significativa dos negociadores, mas também como encarregados da chefia da delegação. Devido a isso, espera-se que o Brasil interaja nas negociações com enfoque na soberania estatal, até mesmo possivelmente enquadrando questões debatidas como securitárias. Entretanto, a delegação contou com diferentes representações em cada sessão. Na IGC 2, acrescentou-se a participação de membros de instituições de pesquisa e assessoria técnica; na IGC 3, de ministério de meio ambiente; na IGC 4, de órgãos de exploração e uso de recursos. Nesse sentido, é razoável supor a interação também com uma diversidade de normas no decorrer das discussões.

Figura 6 – Perfil de delegações do Brasil na Conferência BBNJ



Fonte: Elaboração própria.

¹² A Figura 5 retrata apenas a delegação da União Europeia. Entretanto, as delegações nacionais dos Estados-membros do bloco também não apresentam participação consistente de representantes da sociedade civil, com a exceção de Bélgica e de Mônaco. No caso do primeiro país, a representação é minoritária dentro da delegação; no caso do segundo país, diz respeito a representantes da fundação dedicada ao ativismo ambientalista criada pelo príncipe de Mônaco.

O Brasil apresenta posicionamento ambicioso no que diz respeito à distribuição e ao escopo do tratado, porém com ressalvas em questões de conservação. Nas discussões sobre MGR, a proposta de um regime amplo e abrangente fica clara. O país apoia a regulação de acesso e compartilhamento de benefícios, ressalta diferentes formas de acesso a serem consideradas, inclui no escopo do acordo derivados e outras formas de informação e armazenamento e propõe mecanismos não-monetários e monetários com caráter mandatório (BRAZIL, 2022). O argumento que embasa tal proposta parte da aplicação do princípio do patrimônio comum da humanidade a recursos vivos na área além da jurisdição nacional, bem como de paralelos com o Protocolo de Nagoia da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (BRAZIL, 2018a). Também destacando um acordo justo e equitativo, a delegação brasileira apoia capacitação e transferência de tecnologia sob termos favoráveis às partes beneficiadas, ressaltando a importância de financiamento voluntário e mandatório, bem como provisões sobre direitos de propriedade intelectual, com o objetivo de evitar que a cooperação no tema seja barrada (IISD, 2019a).

Três pontos do discurso do Brasil merecem destaque. Primeiro, enquanto o preceito de não comprometer é central no discurso japonês e recorrente no discurso europeu, no caso brasileiro aparece comparativamente pouco e com menor importância. De fato, em algumas intervenções há até mesmo indicações de que o acordo BBNJ pode ter precedência sobre instrumentos existentes em casos específicos, como na sugestão de que outras instituições e órgãos relevantes para condução de EIAs em situações análogas às discutidas na Conferência adotem os padrões e as regras do novo tratado (IISD, 2019a).

Isso não significa que o Brasil não considere instituições existentes e organize propostas em torno delas. O segundo ponto importante é que a delegação brasileira relaciona instituições ao debate, porém não as mesmas que o Japão e com enfoque diferente da UE. A principal instituição secundária a que se faz referência recorrente é o Protocolo de Nagoia, como modelo para o regime a ser implementado e como instrumento a ser complementado pelo acordo BBNJ, formando uma governança coesa da biodiversidade tanto em áreas na jurisdição nacional quanto além (BRAZIL, 2018a, 2018b). A partir do Protocolo, o país defende a cobertura ampla do regime de acesso e compartilhamento de benefícios, considerando o status de MGRs como patrimônio comum da humanidade — princípio este central para a posição brasileira (BRAZIL, 2018a).

Quanto a instituições primárias, a soberania é reproduzida através da consideração por direitos de Estados costeiros consistentemente (BRAZIL, 2018a). Contudo, mais que a

soberania, o desenvolvimento assume lugar central no discurso brasileiro, como instituição que constitui atores “desenvolvidos” e “em desenvolvimento” e supõe condições especiais para as diferentes categorias. Em declaração sobre o tema de MGR, o Brasil legitima sua proposta a partir de considerações sobre conservação ambiental e promoção da justiça para países em desenvolvimento, em oposição a preocupações com comercialização — que seria o incentivo para a proposta contrária, de um regime limitado e de acesso livre. Considerando a conservação e a sustentabilidade, apoia a ampla aplicação da regulação a acesso e a formas diversas de benefícios; considerando a justiça e o desenvolvimento, propõe a inclusão de mecanismos monetários e mandatórios (BRAZIL, 2022).

Terceiro, o Brasil dedica pouco espaço em suas declarações para discussões relativas à ciência e à pesquisa, seja como base para provisões ou como objeto — comparativamente com o Japão, por exemplo. Em questões específicas, há inclusive oposição à inclusão de corpo técnico especializado como parte constituinte de mecanismos específicos, preferindo deixar certos arranjos institucionais para serem definidos em COPs futuras (IISD, 2019b). Ressalta-se que o foco do Estado nas negociações está em tópicos relativos à distribuição de recursos e ao benefício de países em desenvolvimento; ainda assim, cabe notar as diferenças entre o perfil de delegações japonesa e brasileira como um fator possivelmente relacionado a esse aspecto do posicionamento brasileiro (ver Figuras 4 e 6).

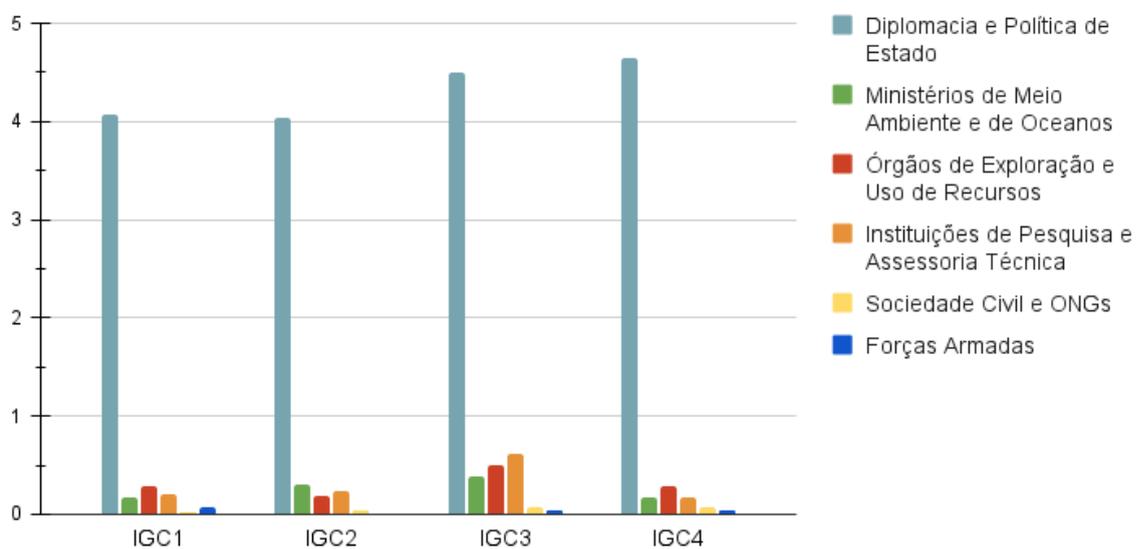
4.2.4 Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS), ou Grandes Estados Oceânicos

As delegações dos países considerados Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) são, na média, também pequenas, compostas por entre quatro e cinco representantes. Além disso, são constituídas quase que completamente por diplomatas (ver Figura 7). Nesse sentido, são delegações que não se conformam ao “tipo ideal” de representação nacional em contextos multilaterais, de forma que devem encontrar limitações institucionais à atuação mais efetiva. Apesar disso, os SIDS buscam influenciar os debates da Conferência através de participação enquanto grupo de negociação.

O grupo dos SIDS apresenta posicionamento ambicioso para questões de distribuição, destacando sua situação particular e a necessidade de medidas equitativas. Considera o status legal dos recursos vivos em área além da jurisdição nacional como patrimônio comum da humanidade, com o estabelecimento de um regime amplo de acesso e compartilhamento de benefícios e mecanismos monetários e não-monetários (NAURU, 2019). O tema é

explicitamente relacionado a capacitação e transferência de tecnologia, em que as necessidades especiais atuais e futuras de SIDS devem ser consideradas (FIJI, 2018), tendo como instituições relevantes e exemplares a CDB, a ISA e a IOC (PALAU, 2018). Destaca-se ainda princípios relacionados a justiça e equidade como base normativa do acordo BBNJ (TONGA, 2018). Quanto a não comprometer, os SIDS reconhecem e afirmam o preceito, porém reforçando a necessidade de um acordo mais ambicioso que os instrumentos existentes para contribuir para a governança dos oceanos (TUVALU, 2019a).

Figura 7 – Perfil médio de delegações dos SIDS na Conferência BBNJ



Fonte: Elaboração própria.

Três pontos do posicionamento dos SIDS podem ser destacados. Primeiro, semelhantemente ao Brasil, há reafirmação de desenvolvimento e soberania como instituições centrais; o primeiro, na condição de países em desenvolvimento (FIJI, 2018), e o segundo, na condição de Estados costeiros (MICRONESIA, 2019a). Porém, há mais espaço para uma noção de responsabilidade ambiental no discurso dos SIDS, com a proposição de medidas mais ambiciosas de conservação (TUVALU, 2019b). De fato, é expressa uma relação peculiar entre a identidade desses países e o espaço oceânico, como na declaração de Samoa, em nome dos SIDS do Pacífico: “Como descendentes do continente moana, o oceano conecta nosso mar de ilhas, estabelecendo nossa identidade comum e, assim, tornando crucial para nós proteger e apoiar nosso Oceano Pacífico através de gestão compartilhada” (PACIFIC SMALL ISLAND DEVELOPING STATES, 2022, p. 1, tradução nossa). Nesse sentido, tais atores constituem-se como “grandes Estados oceânicos” (MICRONESIA, 2019b) e “gestores do

oceano” (TUVALU, 2019b) para os quais questões ambientais, como a mudança climática, são questões existenciais (MICRONESIA, 2019a), buscando posicionar-se nas negociações apesar das limitações estruturais.

Ainda que esse aspecto do discurso seja uma estratégia de projeção e liderança nas discussões (cf. DE ÁGUEDA CORNELOUP; MOL, 2014), há efeitos na reprodução e transformação de instituições. A soberania, por exemplo, é definitivamente ligada ao espaço oceânico e relacionada com a noção de responsabilidade ambiental quando se argumenta que Estados costeiros devem ter seus direitos respeitados nas provisões sobre ABMT e EIA, não somente para evitar encargos à jurisdição nacional, mas também para não prejudicar as medidas domésticas de conservação (MICRONESIA, 2019a). Isso não significa que a responsabilidade ambiental seja a principal instituição no contexto das negociações sobre BBNJ — desenvolvimento permanece mais relevante para a constituição desses atores —, mas cabe destacar essa particularidade do posicionamento, em especial comparado aos exemplos anteriores.

Segundo, os SIDS destacam povos indígenas como atores a serem considerados nas provisões do acordo BBNJ e conhecimento tradicional como relevante para os processos consultivos e decisórios do novo arranjo institucional (FIJI, 2022). Cabe notar que no perfil de delegações de SIDS a representação da sociedade civil não é significativa. Portanto, a preocupação com povos indígenas aparenta ser parte da política externa desenvolvida nos meios tradicionais do Estado¹³. Esse aspecto do caso dos SIDS e seu papel em instituições da governança dos oceanos pode ser melhor investigado.

Terceiro, as limitações das próprias delegações são reconhecidas pelos SIDS (ver Figura 7). Na IGC 3, com o estabelecimento de reuniões “informais informais”, representantes de Fiji, em nome dos SIDS do Pacífico, expressaram preocupação para que houvesse o mínimo possível de sessões paralelas, considerando suas limitações de capacidade de negociação por terem delegações pequenas (PSIDS, 2019). Além disso, os SIDS notam falta de expertise técnica, relevante para a realização das atividades em áreas além da jurisdição nacional (MICRONESIA, 2019b). Para compensar as limitações dessa não conformidade ao modelo de “delegação ideal”, esses atores buscam estratégias alternativas, à semelhança do que Falzon (2021) observa no âmbito do regime do clima. Em resposta ao tamanho das delegações, a solução é a atuação em coalizão, prática estabelecida igualmente

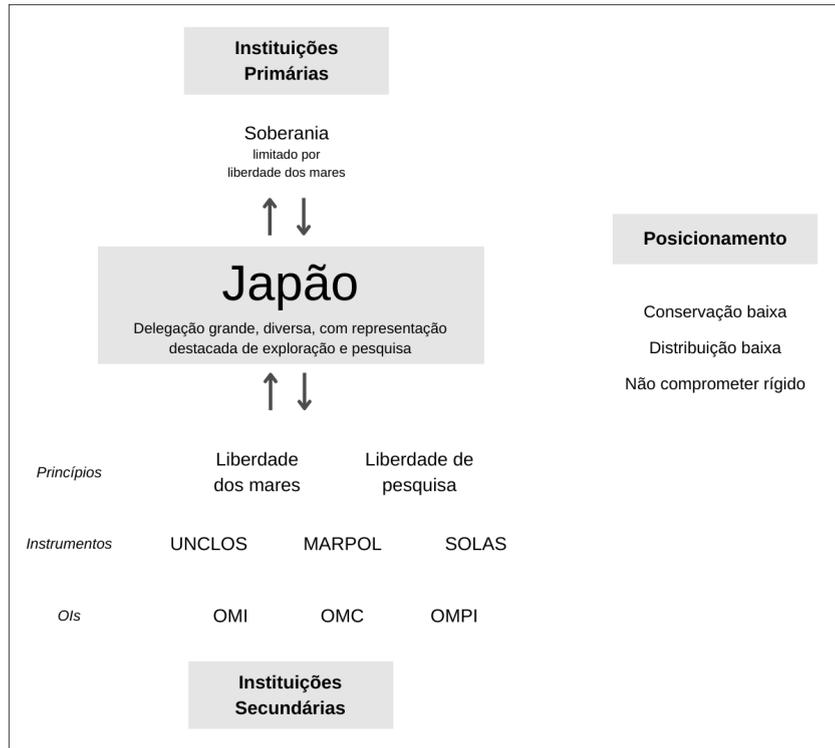
¹³ Vale comparar com a Nova Zelândia para ter o exemplo paralelo. Este país é um dos poucos cujas delegações na Conferência BBNJ conta com representantes da sociedade civil e ONGs. Nesse caso, a maioria dos delegados enquadrados nessa categoria são ligados à representação maori, através da organização Te Ohu Kaimoana ou do Grupo de Trabalho Maori sobre BBNJ.

em outros fóruns multilaterais (por exemplo, BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2012). Na Conferência BBNJ, os SIDS do Pacífico constituem o melhor exemplo disso, cabendo mencionar também a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), a nível global, e a Comunidade do Caribe (CARICOM), a nível regional. Quanto à falta de expertise técnica, a estratégia para as negociações presentes é o suporte de ONGs e outros atores não-estatais, como destaca Chan (2021). Como a cooperação entre ONGs e os SIDS acontece na maior parte das vezes sem representação direta nas delegações nacionais, nosso quadro de análise não abarca esse fator, sendo necessário investigar caso a caso para ter uma melhor compreensão dessa relação e de seus impactos. Já a longo prazo, a estratégia dos SIDS é a negociação de assistência técnica em todos os temas do Pacote de 2011 discutido na Conferência. Há enfoque nessa questão não somente no que tange a capacitação e transferência de tecnologia, mas também no debate sobre EIA, propondo assistência técnica para condução das avaliações (MICRONESIA, 2019b), sobre ABMT, relativo ao processo de designação de áreas de proteção marinha e outros instrumentos, e sobre MGR, visando a facilitar o aproveitamento do compartilhamento de benefícios (NAURU, 2019).

4.3 DELEGAÇÕES, POSICIONAMENTOS, INSTITUIÇÕES: COMPARAÇÕES E CORRELAÇÕES

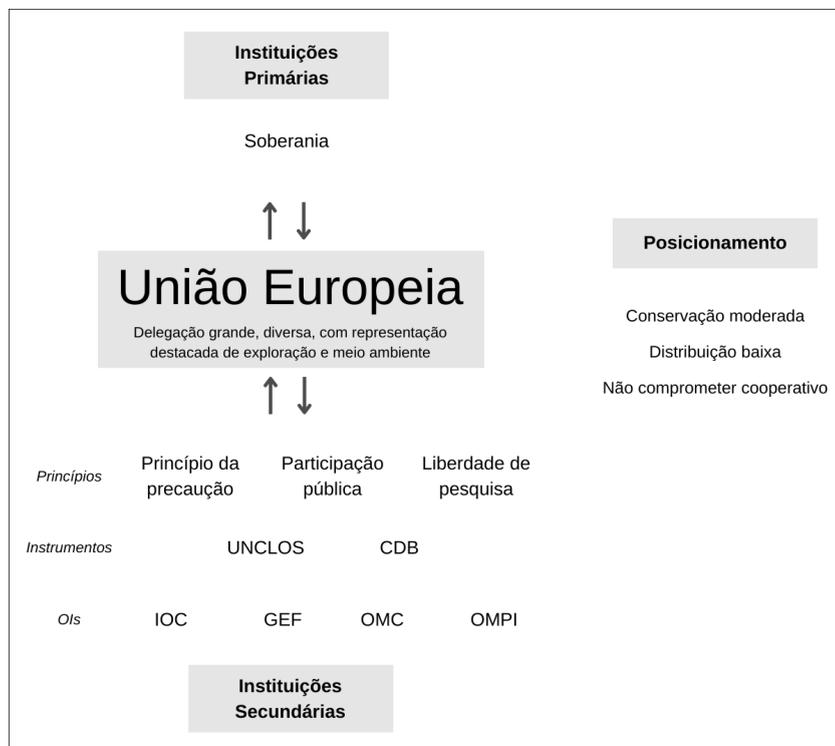
Após a análise dos quatro atores realizada anteriormente, cabe comparar os casos e seus resultados. Para facilitar a compreensão dos dados, as Figuras 8 a 11 esquematizam as relações encontradas entre cada delegação, o posicionamento adotado e as instituições mobilizadas.

Figura 8 – Delegação, posicionamento, instituições: Japão



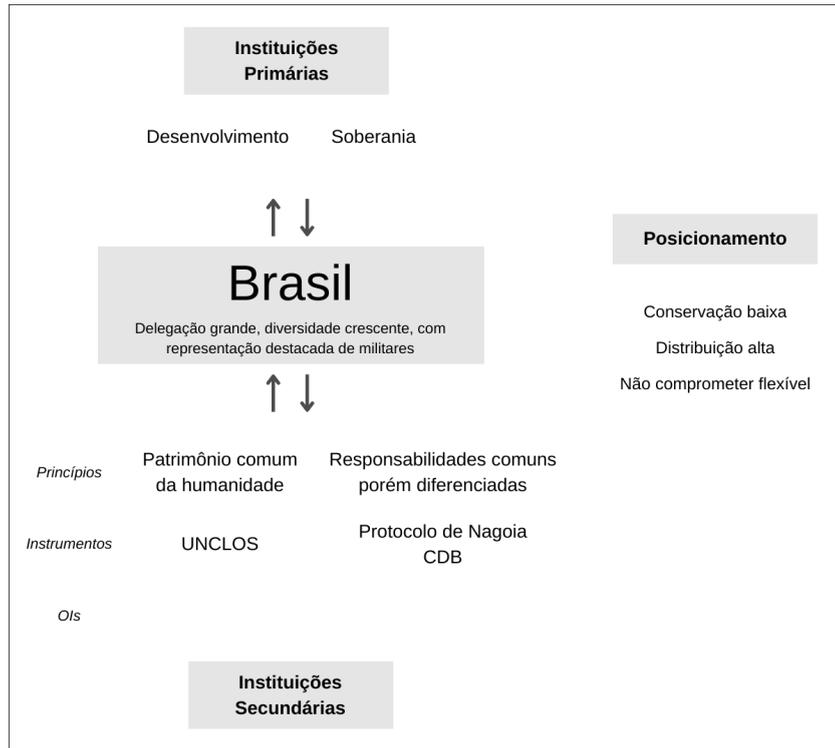
Fonte: Elaboração própria.

Figura 9 – Delegação, posicionamento, instituições: União Europeia



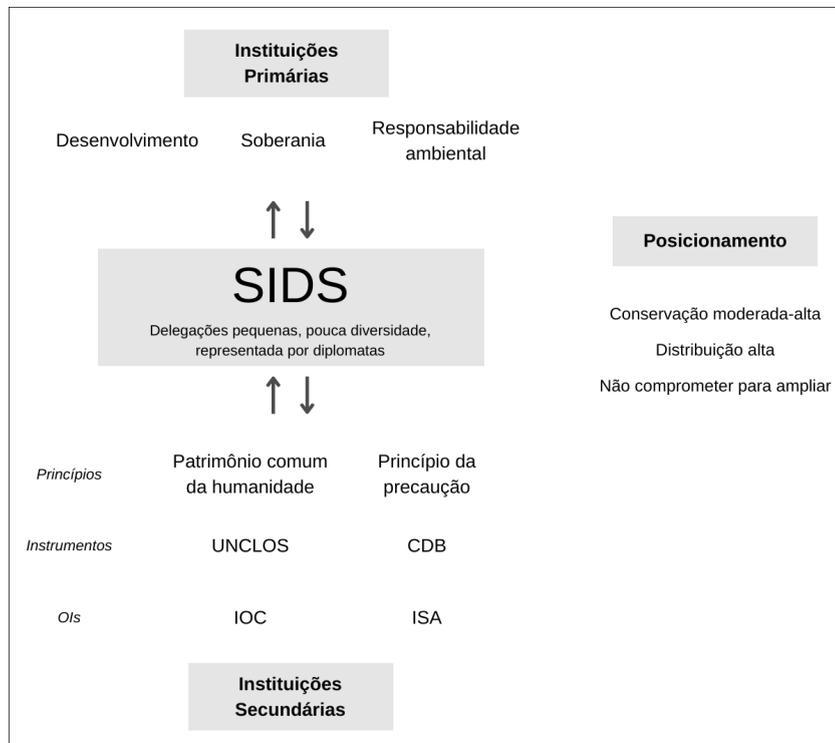
Fonte: Elaboração própria.

Figura 10 – Delegação, posicionamento, instituições: Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Figura 11 – Delegação, posicionamento, instituições: SIDS



Fonte: Elaboração própria.

A comparação entre os quatro atores na prática das negociações não é suficiente para estabelecer relações gerais entre o perfil de delegações, o posicionamento do Estado e a estrutura institucional. Não há um estudo comparativo abrangente para tanto, nem mesmo a identificação de quais fatores são mais influentes em qual contexto e por qual mecanismo. Ainda assim, é possível observar algumas correlações e traçar breves considerações.

Primeiro, considerando a análise aqui exposta, e lembrando seu caráter não-exaustivo, é possível perceber que estrutura institucional e agência são igualmente relevantes para o entendimento das negociações sobre BBNJ. A criação de uma nova instituição, na forma de um instrumento legal vinculante implementado sob a UNCLOS, certamente é constrangida pela miríade de instituições existentes relevantes no contexto da governança dos oceanos. Ainda assim, a maneira como essa estrutura institucional é mobilizada, reproduzida e transformada difere de acordo com os atores interagindo tendo sua constituição social, seus interesses e as relações de poder em que estão envolvidos em consideração. Isso fica explícito nas diversas interpretações e aplicações do preceito de não comprometer instrumentos relevantes, bem como nas diferentes instituições que informam os discursos e os posicionamentos dos atores.

Segundo, a UNCLOS permanece como principal instituição relevante para os quatro atores. A princípio essa pode parecer uma observação evidente e até mesmo de pouca importância, já que a construção de um novo instrumento legal sobre BBNJ está fundamentada desde a sua concepção na Convenção. Todavia, atentando para a perspectiva teórica deste estudo, instituições, na medida em que são construídas e legitimadas socialmente, estão em constante reprodução na prática dos agentes. Destacar o papel da UNCLOS, estruturante das negociações e das possibilidades de acordo, é ressaltar o direito internacional como instituição fundamental de toda a iniciativa de discutir BBNJ no âmbito das Nações Unidas. Essa “escolha” — se é que há qualquer intencionalidade considerável nesse processo de expansão do direito internacional, com suas normas, instituições secundárias e hierarquias — é reproduzida a cada sessão da Conferência essencialmente por todas as delegações participantes.

Terceiro, a soberania, como instituição constitutiva dos Estados e uma prática compartilhada, foi mobilizada nos discursos dos quatro atores. Isso aponta para a mesma direção que a análise geral dos delegados presentes na Conferência BBNJ, marcada pela maioria de diplomatas (em contraste com outros fóruns multilaterais, como no âmbito da governança do clima). Ainda assim, é importante destacar que a soberania é reinterpretada e delimitada a partir de diferentes parâmetros. No caso do Japão, por exemplo, a liberdade dos

mares toma precedência à soberania quando esta implica em expansão da jurisdição nos mares. No caso dos Grandes Estados Oceânicos, a soberania é discursivamente ligada à responsabilidade ambiental, gerando obrigações de proteção da biodiversidade e, para os próprios países do grupo, uma identidade relacionada com a natureza.

Quarto, observa-se que a OMPI e a OMC aparecem com maior destaque como instituições relevantes somente na atuação do Japão e da União Europeia. Isso está correlacionado com os seguintes fatores: representação de órgãos de exploração e uso de recursos na delegação; interpretações mais rígidas ou compreensivas do preceito de não comprometer; a defesa da liberdade de pesquisa e acesso a recursos; e a baixa ambição em questões relacionadas à distribuição, apoiando a manutenção do *status quo*.

Quinto, nota-se que Brasil e SIDS mobilizam um menor número de instituições secundárias como parte relevante das discussões sobre BBNJ. Isso está correlacionado com os seguintes fatores: menor diversidade de composição de delegação; interpretação menos rígida do preceito de não comprometer — no caso do Brasil, chegando a denotar flexibilidade da aplicação do preceito —, também relacionada à maior ambição de modificar o sistema vigente; o enfoque na CDB como principal instrumento existente relevante para BBNJ; e o desenvolvimento como uma instituição primária central no discurso — o que, por sua vez, está associado à divisão Norte-Sul na política ambiental internacional.

Sexto, a categoria de representação dentro das delegações nacionais que melhor correspondeu ao quadro de análise desenvolvido neste trabalho foi de instituições de pesquisa e assessoria técnica. A delegação do Japão, caracterizada pela participação de cientistas, trouxe a discussão sobre ciência e o princípio da liberdade de pesquisa para o discurso, além de apoiar propostas para o instrumento legal que a princípio seriam de interesse de pesquisadores. Mais que isso, empregaram expertise técnica na construção de argumentos para suas posições de negociação, mesmo que o resultado final almejado fosse essencialmente o acesso a recursos e a possibilidade de exploração.

E último, e como observação inversa, a categoria que melhor precisa ser estudada provavelmente é a de representantes da sociedade civil e de ONGs. Isso porque questões ligadas em teoria a essa categoria estão relacionadas à atuação dos negociadores em momentos específicos, em particular da União Europeia e de SIDS, ainda que a presença de representantes em delegações nacionais na Conferência BBNJ seja praticamente insignificante.

Ao fim da análise, destaca-se que na Conferência BBNJ as delegações nacionais são mais um fator dentro de um complexo fenômeno político. A observação breve da prática das

negociações parece indicar que Estados com delegações mais diversas utilizam seus recursos (como a mobilização de expertise científica e técnica no posicionamento do Japão), enquanto Estados com delegações mais limitadas — ao menos em comparação com a “delegação ideal” — reconhecem as adversidades estruturais e buscam soluções alternativas (como no caso dos SIDS). Sua composição está relacionada com capacidade de negociação, influenciando nas assimetrias de poder em jogo, bem como com a diversidade de perspectivas na interação com normas e instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No dia 26 de agosto de 2022, representantes de nações de todos os continentes saíram pelas portas da sede da Organização das Nações Unidas após duas semanas de negociações sobre uso e conservação da biodiversidade além da jurisdição nacional. A sessão que acabava de ser suspensa era o quinto encontro de delegações nacionais para a construção de um instrumento legal sobre BBNJ — uma reunião adicional às quatro sessões estabelecidas pela Assembleia Geral da ONU para a questão e realizadas entre 2018 e 2022, sem chegar a um resultado concreto. Para vários delegados, o progresso realizado somente na IGC 5 era maior que em toda a década anterior de negociações e marcava o momento em que “se havia chegado mais próximo de alcançar consenso” (IISD, 2022b, online, tradução nossa).

“Chegar próximo”, entretanto, significa não alcançar consenso de fato. A IGC 5, apesar de todos os elogios dos participantes, não consumou o fim das negociações sobre BBNJ e um instrumento legal sob a UNCLOS para a questão permanece inconcluso. Após 16 anos do início das discussões nas reuniões do Grupo de Trabalho Informal e quatro anos de Conferência Intergovernamental, persistem divergências quanto à regulação do acesso a recursos genéticos marinhos e do compartilhamento de benefícios de sua exploração, do estabelecimento e monitoramento de instrumentos de gestão em área, da necessidade e execução de estudos de impacto ambiental, e de iniciativas de capacitação e transferência de tecnologia. No momento, as expectativas estão voltadas para o ano de 2023, quando a quinta sessão será retomada.

Considerando a dificuldade de construção do consenso para uma questão tão relevante social e ambientalmente, envolvendo a maior parte das águas do planeta e uma miríade de ecossistemas e potencialidades biológicas no oceano, compreender o processo de negociação e seu contexto torna-se também relevante. A título de exposição dos resultados do esforço acadêmico nessa direção realizado neste trabalho, cabe tecer algumas considerações, desde o nível das relações entre delegados em negociações multilaterais até a dimensão das instituições de longa duração da sociedade internacional.

Quem negocia acordos multilaterais importa. Os negociadores são sujeitos interessados e socializados em determinadas estruturas culturais, sociais, burocráticas, organizacionais e das mais diferentes origens. A diversidade de perspectivas leva a enquadramentos diversos das questões propostas e das soluções possíveis e desejadas. Nesse sentido, é notável que as negociações sobre BBNJ contam com a presença consideravelmente pequena de membros de ministérios de meio ambiente e de oceanos e menor ainda de

representantes da sociedade civil e de ONGs, particularmente se comparadas aos fóruns multilaterais do clima e de outras áreas de política ambiental. Biodiversidade além da jurisdição nacional, a julgar pelos negociadores, não é tanto uma questão de conservação ambiental quanto de interesses nacionais.

Além disso, tais interesses são representados desproporcionalmente nas reuniões. As diferenças entre as delegações participantes da Conferência denotam diferenças também em capacidade de negociação. Estados com delegações maiores e maior diversidade de representação em seu meio utilizam seus recursos no processo de barganha e criação institucional, enquanto Estados com delegações mais limitadas reconhecem as adversidades estruturais e buscam estratégias alternativas para burlá-las, na medida do possível. Assim, as assimetrias de poder características das relações internacionais são reproduzidas no âmbito multilateral.

Na Conferência BBNJ, as assimetrias se dão em favor de um seleto grupo de Estados, as potências tecnológicas. Esses países, detentores de grandes poderes materiais e imateriais, são ao mesmo tempo os maiores beneficiários das atividades de exploração de recursos marinhos e os atores com maior capacidade de negociação para regulação do uso e conservação da biodiversidade além da jurisdição nacional. Nesse sentido, persiste a tendência oligárquica e concentradora da governança dos oceanos.

Voltar o olhar para as delegações nacionais e o processo de negociação sobre BBNJ significa, portanto, levantar questões sobre problemas de equidade reproduzidos nas sessões multilaterais. Estados em desenvolvimento — assim constituídos intersubjetivamente — por vezes dependem de assistência financeira até mesmo para garantir a participação de suas delegações. A efetividade dessa participação, por sua vez, é limitada pelo contexto do multilateralismo, que favorece delegações maiores, mais diversas e com maior capacidade técnica. Isso é ainda mais relevante no processo da Conferência BBNJ, em que as limitações estruturais a delegações “não-ideais” recrudesceram no transcorrer das negociações e com a aproximação de debates sobre propostas concretas de acordo. Sendo agentes, entretanto, têm suas estratégias, suas articulações, seus posicionamentos e, no limite da formalidade, seus votos.

Considerando o lugar das negociações sobre BBNJ na governança dos oceanos, o que a análise realizada neste trabalho destaca é que a lógica da apropriação permanece regendo as relações internacionais relacionadas à questão. É verdade que há mudanças institucionais, através de criação de novas instituições e reinterpretação das existentes, e a noção de sustentabilidade tem ganhado certo espaço. Ainda assim, essa não parece ser uma tendência

suficientemente estabelecida para contrapor interesses de exploração; antes, são realizadas acomodações. A dificuldade de construção de consenso, as características das representações nacionais e a prática das negociações sobre BBNJ indicam que interesses soberanistas persistem, em detrimento de avanços na conservação ambiental e na distribuição de riquezas para promoção da justiça.

Ademais, as negociações da Conferência BBNJ não são relevantes somente para a criação de um novo regime específico. Nos encontros diplomáticos e nas discussões multilaterais, os negociadores reproduzem, reinterpretem, transformam e — conforme a expectativa da sociedade internacional para este caso — criam instituições cuja duração ultrapassa o mandato daqueles que as constituíram. Observar os discursos e as dinâmicas das negociações implica em reconhecer a persistência de princípios como a liberdade dos mares, a dificuldade da ascensão de normas de responsabilidade ambiental e a fundamentação da sociedade internacional em práticas de soberania e desenvolvimento.

Com as negociações arrastando-se após uma quinta sessão sem resultados concretos, aumenta a percepção entre os atores envolvidos e a sociedade observadora de que o processo está fracassando. Porém, cabe destacar que essa percepção é também socialmente construída. A ausência de consenso nas negociações multilaterais só pode ser entendida como fracasso por ter sido aceito que, primeiramente, há insuficiência jurídica quanto à BBNJ e que isto é um problema, e que, por consequência, a criação de um instrumento legal é a solução. Esse entendimento fundamentou o início das discussões no âmbito das Nações Unidas e constrangeu a ação política para a negociação jurídica, criando as condições para o impasse atual. Sua origem não é difícil de discernir ao pensar na sociedade internacional: reside no direito internacional enquanto instituição fundamental, prática compartilhada e legitimada a ponto de tornar-se naturalizada. A fundamentação da questão no direito internacional institucionalizado no multilateralismo, sua forma contemporânea por excelência, constitui e atribui papéis aos atores nacionais, representados à maneira de delegações cujo objetivo é redigir um texto consensual. Portanto, é a base institucional das relações internacionais que permite as condições de desigualdade nas negociações próprias do multilateralismo, assim como são os negociadores que, ao tomar parte nas sessões multilaterais, reproduzem as instituições da sociedade internacional.

Do ponto de vista teórico, pode-se destacar duas contribuições principais deste trabalho. Primeiro, pretendeu-se demonstrar a utilidade de um institucionalismo histórico, considerado aqui em diálogo com as interpretações da sociedade internacional promovidas pela Escola Inglesa, para o entendimento de questões atuais da governança global. Instituições

importantes que constroem as negociações sobre BBNJ apresentam longa duração e olhar para essas tendências históricas explicita a força de interesses de exploração, pautados pela soberania e pelo desenvolvimento, mesmo em negociações envoltas no discurso da conservação e da sustentabilidade. Segundo, destacou-se que delegações importam. Com a construção e aplicação do quadro de análise burocrático-organizacional de delegações, tenciona-se fortalecer a discussão dos atores no desenvolvimento do arcabouço institucional da governança global. No caso da BBNJ, pode-se ressaltar que delegações são recursos nacionais nas conferências internacionais, especialmente influentes quando incluem negociadores de formação técnica e científica.

A principal implicação dessas considerações teóricas é que os dois níveis de análise relacionam-se. Instituições historicamente consolidadas são constantemente reproduzidas e modificadas por atores no cotidiano da sociedade internacional. Por outro lado, os negociadores adquirem autoridade e legitimidade a partir do contexto institucional, interagindo com instituições e normas compartilhadas na busca de seus interesses. Portanto, ainda que estudos específicos — seja dos desenvolvimentos históricos, seja das burocracias representadas nas sessões multilaterais — sejam relevantes, há ganhos analíticos na consideração da relação entre os dois níveis para a constituição do fenômeno internacional.

Futuras pesquisas sobre a governança dos oceanos e a questão da BBNJ podem apresentar contribuições em pelo menos dois aspectos importantes. Primeiro, é necessário compreender melhor o que e quem são as chamadas potências tecnológicas. Se o desenvolvimento tecnológico está de fato relacionado com a posição central de atores na governança dos oceanos, ainda não está claro as especificidades de considerar China e Índia, potências em ascensão na sociedade internacional, como membros desse grupo. Além disso, um entendimento melhor dos atores centrais deve investigar o papel de empresas, em especial as multinacionais que dominam o mercado da exploração de recursos marinhos — no caso da BBNJ, particularmente no registro de patentes e na biotecnologia. Segundo, os estudos da governança dos oceanos podem beneficiar-se da observação de outros níveis de análise. No caso das delegações na Conferência BBNJ, é possível avaliar criticamente a estrutura das burocracias dos Estados que estão representadas nas sessões, diferenciando os ministérios e órgãos que neste trabalho foram considerados como uma categoria única. Mais ainda, pode-se analisar as delegações chegando ao nível individual, investigando a formação e as capacidades dos negociadores. Esse olhar analítico para escalas menores poderia partir de contribuições teóricas construtivistas que, devido ao enfoque histórico da Escola Inglesa, não foram empregadas neste trabalho.

Normativamente, há implicações desta análise que podem ser destacadas. Em especial, desigualdade de representação e de capacidade de negociação é uma questão de justiça. No contexto do multilateralismo, Norte e Sul global não têm suas vozes ouvidas de forma equitativa. Mais que isso, essas desigualdades resultam em vantagens de barganha para atores com ampla capacidade de exploração dos recursos marinhos, reforçando a apropriação concentradora e excessiva. Nesse sentido, é necessário entender o uso e a conservação da biodiversidade nos oceanos como uma questão de justiça ecológica, uma justiça para as pessoas e para a natureza. A criação de um tratado internacional sobre BBNJ pode ser algum avanço, ainda que não pareça promissor, mas certamente não é a solução. É preciso que a governança dos oceanos seja construída e mobilizada pelos mais diversos atores em diferentes níveis de atuação, pois antes de ser uma questão internacional, é uma questão para a humanidade.

Enquanto não se desenvolvem normas e práticas justas, as atividades humanas relacionadas à biodiversidade além da jurisdição nacional permanecem sob a tendência dos avanços tecnológicos e das possibilidades de exploração. Ao passo que negociações multilaterais estendem-se por anos, instrumentos legais vigem por décadas e instituições são reproduzidas até mesmo por séculos, os impactos ao meio ambiente oceânico têm consequências intergeracionais e longa persistência no tempo, para além do horizonte temporal de uma inconclusiva Conferência.

REFERÊNCIAS

- AGARWAL, Sunil Kr. Legal Issues in the Protection of Marine Biological Diversity Beyond National Jurisdiction. **Maritime Affairs**: Journal of the National Maritime Foundation of India, v. 11, n. 1, p. 84–98, 2015.
- ANAND, R. P. **Studies in international law and history**: an Asian perspective. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.
- ARCHAMBEAU, Anne-Sophie. **Os oceanos**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.
- ARDRON, Jeff A. *et al.* The sustainable use and conservation of biodiversity in ABNJ: What can be achieved using existing international agreements?. **Marine Policy**, v. 49, p. 98–108, 2014.
- BAILER, Stefanie. Bargaining resources and strategies in climate change negotiations. *In*: WORKSHOP NEGOTIATING CLIMATE CHANGE, 2011, Zurich. **Anais [...]**. Zurich: Center for Comparative and International Studies, 2011. p. 27.
- BARKIN, J. Samuel *et al.* Domestic sources of international fisheries diplomacy: A framework for analysis. **Marine Policy**, v. 94, p. 256–263, 2018.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; BARROS, Jorge Gomes do Cravo. A governança global dos oceanos: desafios e oportunidades para o Brasil. *In*: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (org.). **Brasil e o sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: IPEA, 2017. p. 453–483.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; SØNDERGAARD, Niels; PRANTL, Jochen. Policy networks in global environmental governance: connecting the Blue Amazon to Antarctica and the Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ) agendas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, p. e006, 2019.
- BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth. NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. **Global Environmental Politics**, v. 1, n. 4, p. 65–85, 2001.
- BETZOLD, Carola. Business insiders and environmental outsiders? Advocacy strategies in international climate change negotiations. **Interest Groups & Advocacy**, v. 2, n. 3, p. 302–322, 2013.
- BETZOLD, Carola; CASTRO, Paula; WEILER, Florian. AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?. **Climate Policy**, v. 12, n. 5, p. 591–613, 2012.
- BLASIAK, Robert *et al.* Corporate control and global governance of marine genetic resources. **Science Advances**, v. 4, n. 6, p. eaar5237, 2018.
- BLASIAK, Robert *et al.* Negotiating the Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction. **Frontiers in Marine Science**, v. 3, p. 224, 2016.

BLASIAK, Robert *et al.* The role of NGOs in negotiating the use of biodiversity in marine areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 81, p. 1–8, 2017.

BÖHMELT, Tobias. A closer look at the information provision rationale: Civil society participation in states' delegations at the UNFCCC. **The Review of International Organizations**, v. 8, n. 1, p. 55–80, 2013.

BÖHMELT, Tobias; KOUBI, Vally; BERNAUER, Thomas. Civil society participation in global governance: Insights from climate politics. **European Journal of Political Research**, v. 53, n. 1, p. 18–36, 2014.

BRAZIL. **Agenda Item 3.1.** Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 2018a. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-first-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRAZIL. **Agenda Item 3.2.** Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 2018b. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-first-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRAZIL. **Statement on behalf of CLAM, the African Group and CARICOM.** Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BROGGIATO, Arianna *et al.* Fair and equitable sharing of benefits from the utilization of marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction: Bridging the gaps between science and policy. **Marine Policy**, v. 49, p. 176–185, 2014.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A study of order in world politics.** Basingstoke: Macmillan Press, 1977.

BULL, Hedley; WATSON, Adam (org.). **The Expansion of International Society.** Oxford: Clarendon Press; Oxford University Press, 1984.

BUZAN, Barry. **From International to World Society?** English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BUZAN, Barry. Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea. **American Journal of International Law**, v. 75, n. 2, p. 324–348, 1981.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. The Historical Expansion of International Society. *In*: NAVARI, Cornelia; GREEN, Daniel M. (org.). **Guide to the English School in International Studies.** Chichester: Wiley-Blackwell, 2014. p. 59–76.

CHAN, Nicholas. Beyond delegation size: developing country negotiating capacity and NGO ‘support’ in international climate negotiations. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 21, n. 2, p. 201–217, 2021.

COLLINS, Jane Eva *et al.* Inclusive innovation: Enhancing global participation in and benefit sharing linked to the utilization of marine genetic resources from areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 109, p. 103696, 2019.

COLLINS, Jane Eva; VANAGT, Thomas; HUYS, Isabelle. Stakeholder Perspectives on Access and Benefit-Sharing for Areas Beyond National Jurisdiction. **Frontiers in Marine Science**, v. 7, p. 265, 2020.

COUPER, Alastair D. History of Ocean Management. *In*: FABBRI, Paolo (org.). **Ocean Management in Global Change**. London: Spon Press, 1992. p. 1–16.

CREMERS, Klaudija; WRIGHT, Glen; ROCHETTE, Julien. Strengthening monitoring, control and surveillance of human activities in marine areas beyond national jurisdiction: Challenges and opportunities for an international legally binding instrument. **Marine Policy**, v. 122, p. 103976, 2020.

DE ÁGUEDA CORNELOUP, Inés; MOL, Arthur P. J. Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral “leadership”. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 14, n. 3, p. 281–297, 2014.

DE SANTO, Elizabeth M. Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ). **Marine Policy**, v. 97, p. 34–43, 2018.

DE SANTO, Elizabeth M. *et al.* Stuck in the middle with you (and not much time left): The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 117, p. 103957, 2020.

DECLARACIÓN de Santiago. Declaración sobre Zona Marítima. 18 de agosto de 1952. Disponível em:

https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2008/seguimiento-demandaperuana/documentos/D_eclaraciondeSantiago1952.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

EBBIN, Syma A.; HOEL, Alf Håkon; SYDNES, Are K. (org.). **A sea change: the exclusive economic zone and governance institutions for living marine resources**. Dordrecht: Springer, 2005.

ELFERINK, Alex G. Oude. Coastal States and MPAs in ABNJ: Ensuring Consistency with the LOSC. **The International Journal of Marine and Coastal Law**, v. 33, n. 3, p. 437–466, 2018.

EUROPEAN UNION. **Area-based management tools, including marine protected areas**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution

72/249). 27 mar. 2019a. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-second-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

EUROPEAN UNION. **General Statement**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 25 mar. 2019b. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-second-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

EUROPEAN UNION. **Closing Statement**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FALKNER, Robert. Global environmentalism and the greening of international society. **International Affairs**, v. 88, n. 3, p. 503–522, 2012.

FALKNER, Robert; BUZAN, Barry. The emergence of environmental stewardship as a primary institution of global international society. **European Journal of International Relations**, v. 25, n. 1, p. 131–155, 2019.

FALZON, Danielle. The Ideal Delegation: How Institutional Privilege Silences “Developing” Nations in the UN Climate Negotiations. **Social Problems**, p. spab040, 2021.

FIJI. **General Statement**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 4 set. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-first-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FIJI. **Pacific Islands Forum Closing Statement for BBNJ IGC4**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FITZMAURICE, Malgosia. **Whaling and International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FREESTONE, David *et al.* Can existing institutions protect biodiversity in areas beyond national jurisdiction? Experiences from two on-going processes. **Marine Policy**, v. 49, p. 167–175, 2014.

FRIEDHEIM, Robert L. Ocean governance at the millennium: where we have been — where we should go. **Ocean & Coastal Management**, v. 42, n. 9, p. 747–765, 1999.

GJERDE, Kristina M.; RULSKA-DOMINO, Anna. Marine Protected Areas beyond National Jurisdiction: Some Practical Perspectives for Moving Ahead. **The International Journal of**

Marine and Coastal Law, v. 27, n. 2, p. 351–373, 2012.

GONÇALVES, Veronica Korber; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global: uma ferramenta de análise. *In*: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (org.). **Brasil e o sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: IPEA, 2017. p. 27–57.

GROTIUS, Hugo. **The free sea**. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.

HAMMOND, Amy; JONES, Peter J. S. Protecting the ‘blue heart of the planet’: Strengthening the governance framework for marine protected areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 127, p. 104260, 2021.

HARDEN-DAVIES, Harriet. The next wave of science diplomacy: marine biodiversity beyond national jurisdiction. **ICES Journal of Marine Science**, v. 75, n. 1, p. 426–434, 2018.

HARDEN-DAVIES, Harriet; SNELGROVE, Paul. Science Collaboration for Capacity Building: Advancing Technology Transfer Through a Treaty for Biodiversity Beyond National Jurisdiction. **Frontiers in Marine Science**, v. 7, p. 40, 2020.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243–1248, 1968.

HARRISON, James. **Making the Law of the Sea**: a study in the development of international law. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

HASSANALI, Kahlil. Internationalization of EIA in a new marine biodiversity agreement under the Law of the Sea Convention: A proposal for a tiered approach to review and decision-making. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 87, p. 106554, 2021.

HEIN, James R.; KOSCHINSKY, Andrea; KUHN, Thomas. Deep-ocean polymetallic nodules as a resource for critical materials. **Nature Reviews Earth & Environment**, v. 1, n. 3, p. 158–169, 2020.

HOEL, Alf Håkon; SYDNES, Are K.; EBBIN, Syma A. Ocean Governance and Institutional Change. *In*: EBBIN, Syma A.; HOEL, Alf Håkon; SYDNES, Are K. (org.). **A sea change**: the exclusive economic zone and governance institutions for living marine resources. Dordrecht: Springer, 2005. p. 3–16.

HOLSTI, Kalevi Jaakko. **Taming the Sovereigns**: Institutional Change in International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HOUGHTON, Katherine; ROCHETTE, Julien. Introduction: Advancing governance of areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 49, p. 81–84, 2014.

HUMPHRIES, Fran; HARDEN-DAVIES, Harriet. Practical policy solutions for the final stage of BBNJ treaty negotiations. **Marine Policy**, v. 122, p. 104214, 2020.

HUMPHRIES, Fran; RABONE, Muriel; JASPARS, Marcel. Traceability Approaches for

Marine Genetic Resources Under the Proposed Ocean (BBNJ) Treaty. **Frontiers in Marine Science**, v. 8, p. 661313, 2021.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 7 September 2018, 1st Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2018a.

Disponível em:

<https://enb.iisd.org/events/1st-session-intergovernmental-conference-igc-international-legally-binding-instrument-18>. Acesso em: 25 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 10 September 2018, 1st Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2018b.

Disponível em:

<https://enb.iisd.org/events/1st-session-intergovernmental-conference-igc-international-legally-binding-instrument-17>. Acesso em: 22 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 11 September 2018, 1st Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2018c.

Disponível em:

<https://enb.iisd.org/events/1st-session-intergovernmental-conference-igc-international-legally-binding-instrument-16>. Acesso em: 25 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 12 September 2018, 1st Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2018d.

Disponível em:

<https://enb.iisd.org/events/1st-session-intergovernmental-conference-igc-international-legally-binding-instrument-15>. Acesso em: 22 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 2 April 2019, 2nd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2019a. Disponível em:

<https://enb.iisd.org/events/2nd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine-11>. Acesso em: 22 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 26 August 2019, 3rd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2019b. Disponível em:

<https://enb.iisd.org/events/3rd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine-12>. Acesso em: 25 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 28 August 2019, 3rd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2019c. Disponível em: <https://enb.iisd.org/events/3rd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine-10>. Acesso em: 25 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Report of main proceedings for 29 August 2019, 3rd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction. **Earth Negotiations Bulletin**, 2019d. Disponível em: <https://enb.iisd.org/events/3rd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine/report>. Acesso em: 22 ago. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Summary report, 7-18 March 2022, 4th Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the BBNJ. **Earth Negotiations Bulletin**, 2022a. Disponível em: <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc4-summary>. Acesso em: 11 set. 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Summary report, 15-26 August 2022, 5th Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the BBNJ. **Earth Negotiations Bulletin**, 2022b. Disponível em: <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-summary>. Acesso em: 13 set. 2022.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). **Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter**. Disponível em: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/London-Convention-Protocol.aspx>. Acesso em: 06 fev. 2022.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). **Governing areas beyond national jurisdiction**. 2021. Disponível em: <https://www.iucn.org/resources/issues-briefs/governing-areas-beyond-national-jurisdiction>. Acesso em: 06 set. 2021.

JAPAN. **Japan's Statement on MGR, Morning, Sept. 13**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 13 set. 2018a. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-first-session>. Acesso em: 22 ago. 2022.

JAPAN. **Japan's Statements in EIA Working Group**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 2018b. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-first-session>. Acesso em: 22 ago. 2022.

JAPAN. **MGR, including question on the sharing**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 27 mar. 2019a. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-second-session>. Acesso em: 22 ago. 2022.

JAPAN. **Statement by Japan, morning April 5, 2019 regarding Scope of application and others**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 05 abr. 2019b. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-second-session>. Acesso em: 22 ago. 2022.

JUDA, Lawrence. **International law and ocean management: the evolution of ocean governance**. London: Routledge, 1996.

KAYA, Ayse; SCHOFIELD, Lynne Steuerle. Which Countries Send More Delegates to Climate Change Conferences? Analysis of UNFCCC COPs, 1995–2015. **Foreign Policy Analysis**, v. 16, n. 3, p. 478–491, 2020.

KNUDSEN, Tonny Brems. Fundamental Institutions and International Organizations: Theorizing Continuity and Change. *In*: KNUDSEN, Tonny Brems; NAVARI, Cornelia (org.). **International Organization in the Anarchical Society**. Cham: Springer International Publishing, 2019. p. 23–50.

KNUDSEN, Tonny Brems; NAVARI, Cornelia (org.). **International Organization in the Anarchical Society**. Cham: Springer International Publishing, 2019.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2006.

LARKINS, Jeremy. **From Hierarchy to Anarchy: Territory and Politics before Westphalia**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

LEARY, David. Agreeing to disagree on what we have or have not agreed on: The current state of play of the BBNJ negotiations on the status of marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 99, p. 21–29, 2019.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. **O nascimento do Direito Internacional**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

MARCINIAK, Konrad Jan. New implementing agreement under UNCLOS: A threat or an opportunity for fisheries governance?. **Marine Policy**, v. 84, p. 320–326, 2017.

MARTINEZ, Gerardo S. *et al.* Delegation size and equity in climate negotiations: An exploration of key issues. **Carbon Management**, v. 10, n. 4, p. 431–435, 2019.

MENDENHALL, Elizabeth *et al.* A soft treaty, hard to reach: The second inter-governmental conference for biodiversity beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 108, p. 103664,

2019.

MENDENHALL, Elizabeth. The Ocean Governance Regime: International Conventions and Institutions. *In*: HARRIS, Paul G. (org.). **Climate Change and Ocean Governance: Politics and Policy for Threatened Seas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 27–42.

MERRIE, Andrew *et al.* An ocean of surprises – Trends in human use, unexpected dynamics and governance challenges in areas beyond national jurisdiction. **Global Environmental Change**, v. 27, p. 19–31, 2014.

MICRONESIA. **General Statement**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 19 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-third-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

MICRONESIA. **Item 6: Informal Working Group on Environmental Impact Assessments (Point 5.4)**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 1 abr. 2019b. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-second-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

MILES, Edward L. Technology, Ocean Management, and the Law of the Sea: Some Current History. **Denver Law Journal**, v. 46, n. 2, p. 240–260, 1969.

MILES, Edward L. The Concept of Ocean Governance: Evolution Toward the 21st Century and the Principle of Sustainable Ocean Use. **Coastal Management**, v. 27, n. 1, p. 1–30, 1999.

NARULA, Kapil. Ocean governance: strengthening the legal framework for conservation of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction. **Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India**, v. 12, n. 1, p. 65–78, 2016.

NAURU. **MGRs - Marine Genetic Resources**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 2019. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-second-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

NAVARI, Cornelia. Agents versus structures in English School theory: Is co-constitution the answer?. **Journal of International Political Theory**, v. 16, n. 2, p. 249–267, 2020.

NAVARI, Cornelia. Modelling the Relations of Fundamental Institutions and International Organizations. *In*: KNUDSEN, Tonny Brems; NAVARI, Cornelia (org.). **International Organization in the Anarchical Society**. Cham: Springer International Publishing, 2019. p. 51–75.

NAVARI, Cornelia; KNUDSEN, Tonny Brems. Introduction: A New Approach to International Organization. *In*: KNUDSEN, Tonny Brems; NAVARI, Cornelia (org.). **International Organization in the Anarchical Society**. Cham: Springer International

Publishing, 2019. p. 1–20.

NELSON, Jason C. The Contemporary Seabed Mining Regime: A Critical Analysis of the Mining Regulations Promulgated by the International Seabed Authority. **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy**, v. 16, n. 1, p. 27–76, 2005.

NOYES, John E. The Common Heritage of Mankind: Past, Present, and Future. **Denver Journal of International Law and Policy**, v. 40, n. 3, p. 447–471, 2012.

ONDERCO, Michal. Variation in delegation size in multilateral diplomacy. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 21, n. 2, p. 421–438, 2019.

ORTUÑO CRESPO, Guillermo *et al.* Beyond static spatial management: Scientific and legal considerations for dynamic management in the high seas. **Marine Policy**, v. 122, p. 104102, 2020.

OSHERENKO, Gail. New Discourses on Ocean Governance: Understanding Property Rights and the Public Trust. **Journal of Environmental Law & Litigation**, v. 21, n. 2, p. 317–382, 2006.

PACIFIC SMALL ISLAND DEVELOPING STATES (PSIDS). **General Statement**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 19 ago. 2019. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-third-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PACIFIC SMALL ISLAND DEVELOPING STATES (PSIDS). **Closing Statement**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PALAU. **Agenda Item 6.2**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 7 set. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-first-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PARK, Siwon. The power of presidency in UN climate change negotiations: comparison between Denmark and Mexico. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 16, n. 6, p. 781–795, 2016.

PETERSON, M. J. Whalers, cetologists, environmentalists, and the international management of whaling. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 147–186, 1992.

POSNER, Eric A.; SYKES, Alan O. Economic Foundations of the Law of the Sea. **American Journal of International Law**, v. 104, n. 4, p. 569–596, 2010.

PSATHAS, George. The Ideal Type in Weber and Schutz. *In*: ENDRESS, Martin; PSATHAS, George; NASU, Hisashi (org.). **Explorations of the Life-World**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2005. p. 143–169.

RABONE, Muriel *et al.* Access to Marine Genetic Resources (MGR): Raising Awareness of Best-Practice Through a New Agreement for Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ). **Frontiers in Marine Science**, v. 6, p. 520, 2019.

REUS-SMIT, Christian. Imagining Society: Constructivism and the English School. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 4, n. 3, p. 487–509, 2002.

REUS-SMIT, Christian. **The Moral Purpose of the State**: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1999.

ROGERS, Alex D. *et al.* Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction: Promoting Marine Scientific Research and Enabling Equitable Benefit Sharing. **Frontiers in Marine Science**, v. 8, p. 667274, 2021.

SCANLON, Zoe. The art of “not undermining”: possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction. **ICES Journal of Marine Science**, v. 75, n. 1, p. 405–416, 2018.

SCHARF, Michael P. **Customary International Law in Times of Fundamental Change**: Recognizing Grotian Moments. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHROEDER, Heike; BOYKOFF, Maxwell T.; SPIERS, Laura. Equity and state representations in climate negotiations. **Nature Climate Change**, v. 2, n. 12, p. 834–836, 2012.

SHI, Yubing. Settlement of disputes in a BBNJ agreement: Options and analysis. **Marine Policy**, v. 122, p. 104156, 2020.

SKOVGAARD, Jakob; GALLANT, Jacqueline. National delegations to UNFCCC Conferences of the Parties: Who participates?. **Earth System Governance Working Paper**. Lund; Amsterdam: Earth System Governance Project, 2015.

SPANDLER, Kilian. The political international society: Change in primary and secondary institutions. **Review of International Studies**, v. 41, n. 3, p. 601–622, 2015.

TESSNOW-VON WYSOCKI, Ina; VADROT, Alice B. M. The Voice of Science on Marine Biodiversity Negotiations: A Systematic Literature Review. **Frontiers in Marine Science**, v. 7, p. 614282, 2020.

TILLER, Rachel *et al.* The once and future treaty: Towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 99, p. 239–242, 2019.

TILLER, Rachel *et al.* Wealth blindness beyond national jurisdiction. **Marine Pollution Bulletin**, v. 151, p. 110809, 2020.

TILLER, Rachel; NYMAN, Elizabeth. Ocean plastics and the BBNJ treaty—is plastic frightening enough to insert itself into the BBNJ treaty, or do we need to wait for a treaty of its own?. **Journal of Environmental Studies and Sciences**, v. 8, n. 4, p. 411–415, 2018.

TONGA. **Agenda Item 6**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 5 set. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-first-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

TUVALU. **General Statement: Pacific Island Forum Closing Statement for BBNJ IGC 3**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 30 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-third-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

TUVALU. **General Statement: PIF Statement on BBNJ IGC3 Opening Session**. Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249). 19 ago. 2019b. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/statements-third-session>. Acesso em: 25 ago. 2022.

UNITED NATIONS. **Chapter XXI: Law of the Sea; 6. United Nations Convention on the Law of the Sea**. United Nations Treaty Collection. Status of Treaties. 2022a. Disponível em: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en. Acesso em: 09 fev. 2022.

UNITED NATIONS. **Chapter XXI: Law of the Sea; 7. Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks**. United Nations Treaty Collection. Status of Treaties. 2022b. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en. Acesso em: 09 fev. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Official Records**. Twenty-Second Session. First Committee, 1515th Meeting. New York. 1 November 1967. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf. Acesso em: 07 fev. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Resolution 59/24**. Oceans and the law of the sea. 17 November 2004.

UNITED STATES OF AMERICA. The President. **Proclamation 2667 of September 28, 1945. Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf**. Washington, D.C., 1945. Disponível em: https://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_proc_2667.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

VADROT, Alice B. M. *et al.* Marine Biodiversity Negotiations During COVID-19: A New Role for Digital Diplomacy?. **Global Environmental Politics**, v. 21, n. 3, p. 169–186, 2021.

VIERROS, Marjo K.; HARDEN-DAVIES, Harriet. Capacity building and technology transfer for improving governance of marine areas both beyond and within national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 122, p. 104158, 2020.

VISALLI, Morgan E. *et al.* Data-driven approach for highlighting priority areas for protection in marine areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 122, p. 103927, 2020.

VOIGT-HANSEN, Gaute. Current ‘Light’ and ‘Heavy’ Options for Benefit-sharing in the Context of the United Nations Convention on the Law of the Sea. **The International Journal of Marine and Coastal Law**, v. 33, n. 4, p. 683–705, 2018.

WAGNER, Daniel *et al.* Coral Reefs of the High Seas: Hidden Biodiversity Hotspots in Need of Protection. **Frontiers in Marine Science**, v. 7, p. 567428, 2020.

WANG, Y. On Dilemmas and Solutions for the Issues of High Seas Marine Protected Areas During the BBNJ Negotiation. **Applied Ecology and Environmental Research**, v. 17, n. 4, p. 8615–8629, 2019.

WARNER, Robin M. Conserving marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: co-evolution and interaction with the law of the sea. **Frontiers in Marine Science**, v. 1, p. 6, 2014.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBSTER, D.G. *et al.* How power disconnects may affect the outcome of the ongoing BBNJ negotiations?. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; OLIVEIRA, Carina Costa de (org.). **Conservation of living resources in areas beyond national jurisdiction: BBNJ and Antarctica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 155–187.

WENDT, Alexander E. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335–370, 1987.

WIESLAW, Tarelko. Origins of Ship Safety Requirements Formulated by International Maritime Organization. **Procedia Engineering**, v. 45, p. 847–856, 2012.

WINKLER, Harald; BEAUMONT, Judy. Fair and effective multilateralism in the post-Copenhagen climate negotiations. **Climate Policy**, v. 10, n. 6, p. 638–654, 2010.

WRIGHT, Glen *et al.* Marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction. **Marine Policy**, v. 132, p. 103384, 2019.

WRIGHT, Glen *et al.* The long and winding road: negotiating a treaty for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction. **IDDRI Studies**. Paris: IDDRI, 2018.

WULF, Andrea. **A invenção da natureza: a vida e as descobertas de Alexander von Humboldt**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

YU, Chuxiao. Implications of the UNCLOS Marine Scientific Research Regime for the Current Negotiations on Access and Benefit Sharing of Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction. **Ocean Development & International Law**, v. 51, n. 1, p. 2–18, 2020.