



MARIA CAROLINA HAZIN

**Áreas Protegidas Transfronteiriças:
instrumentos geradores de conflito e perda de soberania?**

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais para a Universidade de Brasília, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais

MARIA CAROLINA HAZIN

**Áreas Protegidas Transfronteiriças:
instrumentos geradores de conflito e perda de soberania?**

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais para o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina Yumi Aoki Inoue

Brasília

2010

RESUMO

O estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças - TBPAs, seja como um instrumento de gestão ambiental, seja como um veículo promotor de paz e alianças entre países vizinhos, é amplamente aceito por vários governos do mundo, porém rejeitado pelo Brasil, que é contrário ao compartilhamento da gestão do território nacional com outros Estados. Apesar das inúmeras vantagens técnicas que decorrem do manejo conjunto de ecossistemas que atravessam as fronteiras “artificiais” delimitadas pelos países, os benefícios que sucedem o estabelecimento dessas áreas extrapolam as questões meramente ambientais, ganhando um viés político. As questões relativas às áreas protegidas transfronteiriças são tipicamente aquelas que demandariam as relações cooperativas entre países vizinhos. Entretanto, um conjunto de dificuldades experimentadas na gestão das mesmas pode ser entendido como obstáculo para o desenvolvimento da cooperação, gerando, do contrário, conflitos entre as partes envolvidas. O não cumprimento de elementos de acordo de cooperação, por exemplo, põe em risco o poder e a credibilidade do Estado, além de submetê-lo a críticas externas. A partir de relatórios de reuniões das Convenções de Ramsar, da Diversidade Biológica e do Patrimônio Mundial/UNESCO, além de entrevistas com diplomatas, foram coletadas as declarações do Governo Brasileiro sobre o tema e as interpretações atribuídas as mesmas, respectivamente. A interpretação apresentada neste trabalho é que, para o Governo Brasileiro, os custos associados ao estabelecimento de TBPAs estão relacionados ao comprometimento de sua soberania, pois a gestão compartilhada de áreas implicaria em interferência de atores externos na política doméstica do país.

ABSTRACT

The establishment of transboundary protected areas – TBPAs as an environmental management tool or as a peace building vehicle is widely accepted by various governments, although rejected by the Government of Brazil. The country is against sharing the management of national territories with neighboring countries. Despite de innumerous technical advantages resulting from the shared management of those ecosystems that go beyond national limits, the benefits generated by the creation of such areas are not restricted to environmental matters, prevailing its political significance. The underlying issues related to TBPAs are those that typically require cooperation among neighboring countries. The various difficulties faced by countries on the shared management of such areas, though, can be understood as obstacles to the development of cooperation. On the contrary to what is generally defended, TBPAs may even result in conflicts among involved parties. By not accomplishing the elements of a certain cooperation agreement, for instance, an State may risk its power and credibility and be subject of external critics. The information used in this study were collected from the meeting reports of the Ramsar, Biological Diverstiy and World Heritage/UNESCO Conventions and from interviews made with diplomats. Declarations from the Brazilian Government and interpretation of those declared positions were respectively taken from the above sources. The interpretation given in this paper is that for the Brazilian Government, costs associated with the establishment of TBPAs are related to the loss of sovereignty, once shared management of protected areas could result in the interference of external stakeholders on national domestic policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. A INTERDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS EM MEIO AMBIENTE	4
3. AS ÁREAS PROTEGIDAS	8
As áreas protegidas: histórico e funções	8
A definição do espaço	10
As áreas protegidas além das fronteiras nacionais – o enfoque ecossistêmico	11
4. A COOPERAÇÃO E OS REGIMES INTERNACIONAIS	15
A cooperação internacional e as áreas protegidas transfronteiriças	15
Os regimes internacionais sobre áreas protegidas transfronteiriças:	20
5. O GOVERNO BRASILEIRO E AS ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS	23
Participação do Governo Brasileiro em fóruns internacionais	23
As possíveis implicações sobre a soberania brasileira decorrentes do estabelecimento de TBPA s	25
Cooperação x conflito nos Parques Nacionais de Iguazu (Brasil) e Iguazú (Argentina)	29
Brasil: TBPA s e cooperação multilateral	33
6. CONCLUSÕES	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38
ANEXO I	40
ANEXO II	52

1. INTRODUÇÃO

Existem hoje aproximadamente 200 áreas protegidas transfronteiriças em todo o mundo. O estabelecimento dessas áreas, seja como um instrumento de gestão ambiental, seja como um veículo promotor de paz e alianças entre países vizinhos, é amplamente aceito por vários governos, que, então, buscam os meios que atendam a suas particularidades políticas para implantar tais áreas. Por outro lado, certos países, como o Brasil, se declaram contrários ao compartilhamento da gestão do território com vizinhos. Encontra-se, então, distintas posições sobre o estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças, sendo as implicações na relação entre Estados uma questão que desperta interesse nos estudos das relações internacionais.

São inúmeras as vantagens técnicas e administrativas na gestão compartilhada de áreas protegidas vizinhas, como aquelas resultantes da oferta dos serviços ambientais, do compartilhamento de custos de gestão e de equipe especializada, da maior efetividade de conservação da biodiversidade e de paisagens, dentre outras (maior detalhamento será encontrado mais a frente neste trabalho). Considerem-se ainda as vantagens sociais, nos casos, por exemplo, em que nações antes separadas arbitrariamente por fronteiras políticas se reunificam; ou políticas, quando disputas de territórios são resolvidas pelo estabelecimento de áreas protegidas binacionais, transnacionais ou transfronteiriças (MITTERMEIER *et al.*, 2005).

Existem, entretanto, desvantagens políticas que põem em jogo o poder do Estado. Eventualmente o Estado pode ser submetido a avaliações de cumprimento de acordos firmados para legitimar e nortear a cooperação. Mesmo sanções podem ocorrer em algumas situações, quando não são atendidos compromissos pré-estabelecidos. Um exemplo que ilustra essas limitações, no âmbito de acordos multilaterais, é a retirada de áreas protegidas reconhecidas como Sítios do Patrimônio da Humanidade da Lista do Patrimônio Mundial/UNESCO, coordenada pela Convenção de mesmo nome. A exclusão do Sítio se dá nos casos em que a área perde os atributos que a levaram a obter

o título internacional, o que pode ocorrer quando o Estado signatário do acordo não consegue oferecer uma gestão eficiente do patrimônio. No Brasil, o Parque Nacional do Iguaçu, Sítio do Patrimônio Mundial Natural e também uma área de fronteira já esteve sob “ameaça” de perder tal reconhecimento e será o exemplo utilizado neste trabalho.

Os custos políticos também têm implicações outras que não aquelas relacionadas diretamente com o poder do Estado, embora possam exercer influência sobre o mesmo. O breve capítulo sobre *Compliance with Multilateral Environmental Agreement* – MEA na publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - UNEP (2006) ilustra o caso, destacando que as implicações dos MEAs são normalmente ambientais, mas podem ser também econômicas, sócio-políticas e administrativas e relata que surgem alguns benefícios gerais na ratificação e cumprimento desses acordos, ainda que existam custos associados ao não cumprimento, tais como: críticas por não engajamento em diálogos para solução de problemas comuns entre partes, pondo em jogo a credibilidade de uma delas, erodindo as possibilidades de colaboração em questões outras não relacionadas, como comércio, segurança e desenvolvimento.

Diante do quadro que se impõe para as áreas transfronteiriças, de responsabilidades ampliadas, intrínsecas à cooperação, e das questões de poder relacionadas, surge a motivação para investigar o que levaria um Estado a estabelecer uma área protegida transfronteiriça. As vantagens suplantariam os custos associados a possíveis conflitos? As situações que justificam a adoção de tal instrumento por alguns países são apresentadas e contrastadas com as motivações do Brasil para definir sua posição. Deixa-se claro que não se questiona, de nenhuma forma, as vantagens e benefícios em termos ambientais.

Tanto a cooperação bi ou multilateral quanto a ação solitária são possíveis e refletem opções particulares, preferências dos atores, assim como as circunstâncias nas quais a escolha tem de ser feita (NOGUEIRA & MESSARI, 2005). É sobre essa escolha, por parte do Governo Brasileiro, que esse trabalho se baseia.

No âmbito desse estudo as áreas transfronteiriças são entendidas como uma oportunidade de ampliação da cooperação pelo reconhecimento do melhor

funcionamento dos ecossistemas em sua totalidade e, portanto, incremento da efetividade na conservação da biodiversidade; ao mesmo tempo em que são áreas de concentração de esforços dos Estados em cumprir uma série de medidas que podem não ser prioritárias e que estão sob forte pressão de políticas econômicas e sociais domésticas.

O argumento utilizado é que ao se estabelecer acordos de cooperação, sejam vinculantes ou não, as partes devem se adequar aos seus termos. Tendo em vista que adequação significa mudança e essa pode, em algum grau, ter reflexo no poder de uma das partes, o ato passa a ser um “problema” a ser considerado.

Finalmente, o que fundamenta esse trabalho é o entendimento de que os acordos de cooperação que formalizam as áreas protegidas transfronteiriças, em uma primeira análise, podem ser também um instrumento de conflito entre Estados.

As discussões aqui apresentadas se baseiam em de entrevistas com diplomatas que já estiveram ou estão vinculados à Divisão de Meio Ambiente – DEMA do Ministério das Relações Exteriores, com gestores do Parque Nacional do Iguaçu, gerido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a partir de percepções pessoais adquiridas ao compor a delegação brasileira em reuniões do Comitê Permanente e das Conferências das Partes da Convenção de Ramsar e da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica e outras reuniões de negociação bi ou multilaterais.

Foram consultados ainda os relatórios das Conferências das Partes e de reuniões de órgãos subsidiários da Convenção de Ramsar e da Convenção sobre a Diversidade Biológica e do Comitê do Patrimônio Mundial/UNESCO, além dos informes diários do *Earth Negotiation Bulletin*, publicados pelo *International Institute for Sustainable Development – IISD Reporting Services* (<http://www.iisd.ca>). Esses boletins são publicados diariamente e distribuídos aos participantes de negociações sobre meio ambiente e desenvolvimento das Nações Unidas.

2. A INTERDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS EM MEIO AMBIENTE

O globo é um continuum de terras, mares e oceanos, onde estão naturalmente desenhados os continentes. Os países, nesse globo, são divisões “artificiais” que resultam de processos sociais, culturais e econômicos não atendendo, assim, as divisões naturais dos ecossistemas. Esses, por sua vez, são interligados, ou interconectados: trocam energia e matéria, bases das dinâmicas e processos intrínsecos aos mesmos e, portanto, devem ser manejados integradamente, a despeito das divisões “artificiais” que delineiam os países.

A interconectividade dos ecossistemas versus as políticas externas do país é utilizada como base neste trabalho, que vem demonstrar, justamente, o que Hurrell & Kingsburry (1992, *apud* INOUE, 2007) defendem: que há uma dicotomia entre ecossistemas interdependentes e interconectados e sistema político fragmentado.

A interdependência financeira e comercial entre os Estados, seja total ou parcial, é característica correntemente defendida pelos analistas internacionais e resulta do fenômeno da globalização que, embora tenha ocorrido desde a época das navegações, assumiu uma abrangência geográfica e temática sem precedentes a partir de meados do século passado (FRIEDMAN, 2009), sendo a sua gênese um objeto de estudo, assim como suas implicações e conseqüências.

Os assuntos relativos ao meio ambiente e a correspondente necessidade de que fossem tratados no escopo das relações internacionais, por sua vez, tomaram corpo primariamente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, que teve lugar em Estocolmo, em 1972 (ELLIOT, 1998, *apud* INOUE, 2007). E neste momento que se reconhece, amplamente, que os impactos negativos advindos das transformações dos ambientes naturais provocadas por ações do homem têm reflexos e são percebidos além das fronteiras de um Estado.

Ou seja, as dinâmicas e processos ecossistêmicos, se alterados, poderão influir negativamente, tanto no bem estar das populações de outros países, como poderão afetar as dinâmicas sociais e econômicas nesses outros espaços. Surge, assim, a necessidade de que sejam conduzidas negociações entre Estados sobre aquelas medidas nacionais que reflitam sobre outro território. Essas tratativas freqüentemente levam à necessidade de se instituir regimes, como será visto mais à frente neste trabalho.

Outro aspecto que sustenta o largo interesse sobre o tema é o caráter difuso dos benefícios associados ao ambiente natural. O interesse ampliado nasce a partir das perspectivas de cidadãos e grupos organizados de terem seus direitos ao meio ambiente equilibrado e da dependência que apresentam dos serviços e produtos advindos da biodiversidade. Desta forma, vários grupos de interesse se envolvem e demandam dos seus governos e de governos de outros países ações que dirimam os impactos antrópicos negativos sobre o meio ambiente e a sua conseqüente degradação.

Ou seja, a autoridade do Estado é agora redefinida e as questões trans-nacionais dos impactos ambientais não podem mais estar restritas aos poderes nacionais.

É sobre esse processo, da governança, ou seja, sobre os padrões de articulação e conexão entre atores sociais e políticos que Rosenau (1992) se baseia, quando afirma que algumas das funções desse processo, como dilemas externos, prevenção de conflitos entre os membros, busca por recursos necessários para sua prevenção e o desenho de objetivos e políticas para alcançá-los, não são originárias nos governos, uma vez que a governança é um sistema de regras que só funciona se aceito pela maioria.

Com respeito à governança global sobre o meio ambiente Bosselman *et al.* (2008) afirmam:

“The idea of governance for sustainability differs from conventional theories of governance. The concept of ‘good governance’, for example, requires more than transparency, accountability, and participation. Good governance and good citizenship are interdependent. Thus, a clearer sense of citizenship is needed for governance for sustainability, one that implies duties alongside rights. This is best expressed by

the notion of ecological citizenship. Sustainable governance then is the set of written and unwritten rules that link ecological citizenship with institutions and norms of governance. The emphasis is on 'link': no form of governance can succeed if there is no common bond between those who govern and those who are being governed.”

Retomando o conceito de interdependência, note-se que esta e a interconectividade que permeiam as ciências naturais e a política entre Estados são elementos distintos. De acordo com Keohane & Nye (2001) a interdependência exige que as transações considerem os custos, uma vez que restringem a autonomia, mas consideram também os benefícios subjacentes a essas transações. Para existir interconectividade, entretanto, as interações não devem envolver custos significativos. Quando se trata de meio ambiente, a interconectividade entre ecossistemas distintos é o pressuposto base e se refere aos aspectos de trocas físicas, químicas e biológicas. O que quero reforçar é o argumento que os ambientes são, de fato, interconectados, em que há troca benéfica e necessária de seus elementos, enquanto que os Estados, interdependentes, têm políticas fragmentadas, uma vez que há relações de troca que podem demandar esforços não desejáveis aos mesmos (HURREL & KINGSBURRY, 1992 *apud* INOUE, 2007).

Neste contexto, a interdependência que se impõe sobre os Estados nas questões ambientais podem vir a facilitar ou estimular a formação de regimes específicos já que, na falta de uma autoridade global, uma visão negociada entre as partes sobre um determinado tema pode diminuir os riscos e incertezas e resultar em um acordo de mútuo benefício entre governos (KEOHANE, 1982).

Como ainda explica esse autor, o contexto político global que estamos familiarizados são a competitividade, a incerteza e os conflitos de interesse. Esse grupo de características que permeiam a ordem mundial é que fornece a base para entender a demanda por regimes. A existência de regimes ambientais, neste contexto, é facilmente compreendida, visto que os países podem dirimir os impactos sobre o seu território, se acordarem, com outros Estados, práticas que sejam compatíveis com a dinâmica ecossistêmica.

Antes de aprofundar um pouco mais sobre os regimes, que são apresentados mais à frente neste trabalho, apresento o instrumento de gestão ambiental que os fundamenta: as áreas protegidas para conservação da natureza.

3. AS ÁREAS PROTEGIDAS

As áreas protegidas: histórico e funções

As áreas naturais protegidas estão distribuídas em todo o globo: em países dos Hemisférios Norte e Sul, desenvolvidos e em desenvolvimento, em lugares ermos ou até inseridas em metrópoles. São mais de 102 mil unidades incluídas na lista mundial de áreas de conservação das Nações Unidas. Juntas, cobrem uma superfície de mais de 18 milhões de quilômetros quadrados (CHAPE *et al.*, 2003). Assim, praticamente todos os países do mundo têm algum tipo de área protegida sob sua jurisdição, seja para a conservação estrita da natureza, seja para promover o uso sustentável dos recursos naturais lá encontrados. Independente do entendimento individual ou de vertentes de grupos ambientalistas sobre como devem funcionar, o número acima se refere a áreas que atendem às seguintes definições:

“Áreas delimitadas geograficamente destinadas ou reguladas e manejadas para alcançar objetivos específicos de conservação” (CDB, 1992), ou

“Área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados a eles, manejadas por meios legais ou outros mecanismos” (IUCN, 1999)

Destaca-se, entretanto, que as primeiras áreas protegidas, surgidas há séculos, tinham outras motivações: áreas de cunho religioso, ambientes para descanso e recreação ou de grande beleza cênica (BENSUSAN, 2006).

Em 1872, por exemplo, foi criada a primeira área sob proteção nos Estados Unidos com a intenção de se preservar uma área de grande beleza cênica, o Parque Nacional de Yellowstone, também o primeiro parque nacional a ser criado no mundo.

Outros parques foram surgindo no Canadá 1885, Nova Zelândia, 1894, África do Sul e Austrália – 1989 (BENSUSAN, 2006).

O Parque Nacional de Itatiaia, RJ, o primeiro Parque brasileiro, com o modelo aceito atualmente, que pressupõe serem áreas destituídas de populações humanas residentes em seus limites, foi criado em 1937. No intervalo entre a criação da área norte-americana e a criada no Brasil, conceitos foram mudando, estratégias e procedimentos de manejo evoluindo até se chegar ao entendimento atribuído hoje em dia.

A defesa pela criação de áreas protegidas, na sua concepção atual, está fundamentada na identificação das alterações crescentes e da perda dos ambientes e no conhecimento que vem se acumulando sobre os valores da biodiversidade – seja no nível genético, específico ou ecossistêmico, que se associa à necessidade de adoção de medidas para a conservação desses elementos. É legítima a preocupação com a transformação do ambiente natural, afirma Milano (1999), pois se perde, com ele, valores mesmo desconhecidos.

Os valores associados às áreas naturais protegidas vão desde a proteção de bacias de drenagem e de linha de costa contra danos provocados por tempestades, como o fato de serem procurados como destinos ecoturísticos e de recreação para comunidades próximas. Além disso, contribuem na estabilização do clima local, no controle da erosão, podem ser fontes de uma série de produtos naturais e conservam sítios culturais importantes (IUCN, 1999). A Lei federal brasileira que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC destaca ainda o papel dessas áreas para proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais (BRASIL, 2000).

A relação entre as áreas protegidas e as oportunidades criadas para o desenvolvimento rural e uso racional de terras marginais às mesmas com geração de renda e criação de empregos são vertentes mais modernas sobre o papel sócio-econômico desses espaços, especialmente no âmbito local. Ainda, por se encontrarem em estado de pouca ou nenhuma alteração sistêmica, são oportunidades para pesquisa científica e monitoramento e para educação.

Diante de tal lista de serviços que oferecem às populações humanas, compreende-se o status que adquiriu em todo o mundo e no cenário internacional.

A definição do espaço

A existência dessas áreas “especiais” de proteção e gestão não deve ser justificada como um fim em si, visto que carrega consigo um conjunto de objetivos, mas é, comprovadamente, justificada por ser um dos instrumentos mais efetivos para a manutenção da biodiversidade.

O sucesso das áreas protegidas como instrumento para conservação é baseado no pressuposto de que elas seriam manejadas para proteger os valores que abrigam. Assim, as técnicas, sistemas de governança, estratégias e processos de condução do manejo são elementos fundamentais para que os gestores das áreas possam contribuir para um manejo mais efetivo.

Esse manejo efetivo depende de três elementos principais, a saber: a) do desenho das áreas protegidas, tanto no que se refere a uma área, individual, quanto aos sistemas de áreas protegidas; b) da adequação dos sistemas e processos de manejo e c) do alcance dos objetivos para os quais a área foi criada, incluindo a conservação dos valores intrínsecos (HOCKINGS *et al.*, 2006)

Com respeito ao desenho, existem alguns atributos que estão correlacionados ou associados positivamente ao tamanho da área natural, como a sustentabilidade dos regimes naturais de mudança. Em outras palavras, quanto maior o fragmento natural, maior capacidade tem o sistema de se recuperar caso sofra algum tipo de distúrbio, seja natural, seja artificial. Essa capacidade está associada à riqueza de espécies, ao tamanho de população e conseqüentemente à variabilidade presente para manutenção dos processos naturais (BENNET, 1999).

Dessa maneira, os gestores ambientais buscam ampliar as áreas naturais sob alguma proteção para efetivar a manutenção da dinâmica dos sistemas. No contexto da gestão, os princípios adotados atualmente consideram que o planejamento e o manejo das áreas protegidas devem ser feitos levando-se em consideração um contexto mais amplo, extrapolando as medidas de gestão aos limites das áreas protegidas.

No mundo, esse objetivo está sendo perseguido por meio de inclusão de novas áreas naturais em reservas naturais ou pelo aumento das já existentes, por políticas para evitar a fragmentação de áreas naturais, programas de regeneração de áreas adjacentes a habitats íntegros ou estabelecimento de corredores de conectividade entre áreas (BENNET, 1999).

As áreas protegidas além das fronteiras nacionais – o enfoque ecossistêmico

Com fundamento na dinâmica dos ecossistemas, entraram no cenário internacional as discussões sobre as áreas naturais que “atravessam” as fronteiras e o estabelecimento de áreas protegidas adjacentes, compartilhadas ou transfronteiriças, visto que os ecossistemas não obedecem às fronteiras políticas que são demarcadas sob as mais diversas motivações e mais distintas circunstâncias. Ali estão os limites da jurisdição de um país, ainda que o ecossistema se apresente como uma única unidade funcional.

Para melhor compreensão do tema é importante introduzir a abordagem feita pela Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB durante a 5ª Conferência das Partes, ocasião em que foi reconhecido e aprovado o Enfoque Ecossistêmico. Uma visão diferenciada sobre o desenho e manejo das áreas protegidas estava sendo consagrada. Segundo os termos da Decisão V/6 “*The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way*” (CBD, 2000).

Essa conceituação amparada pela CDB, marco expressivo dentre os regimes internacionais de meio ambiente, relacionados a áreas protegidas, se amplia e se relaciona com o estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças, por meio da aprovação da Decisão VII.28 que adota o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas com o objetivo de “estabelecer e manter, até 2010 para áreas terrestres e até 2012 para áreas marinhas, sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas abrangentes, eficazmente administrados e ecologicamente representativos”.

O Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas, por sua vez apresenta a relação entre o enfoque ecossistêmico e as áreas transfronteiriças:

“The ecosystem approach provides a framework within which the relationship of protected areas to the wider landscape and seascape can be understood, and the goods and services flowing from protected areas can be valued. In addition, the establishment and management of protected area systems in the context of the ecosystem approach should not simply be considered in national terms, but where the relevant ecosystem extends beyond national boundaries, in ecosystem or bioregional terms as well. This presents a strong argument for and adds complexity to the establishment of transboundary protected areas and protected areas in marine areas beyond the limits of national jurisdiction.”

A menção às áreas transfronteiriças não é nova nas mesas internacionais de negociação ou em grupos técnico-científicos. A *International Union for Conservation of Nature* – IUCN, por exemplo, já organizava oficinas internacionais de trabalho e promovia o estabelecimento de áreas transfronteiriças, há décadas. A *Peace Parks Foundation*, por exemplo, apoiada pela IUCN, foi criada em 1997 na África do Sul. Em 1932, o Canadá e os Estados Unidos já estabeleciam a área transfronteiriça de *Waterton-Glacier Internatioanl Peace Park*. Outro exemplo de Parque da Paz, a *Cordillera Del Condor*, área montanhosa de disputa entre o Equador e Peru, estabelecida em 1988, por meio de um ato dos presidentes dos dois países, foi destinada a ser uma área natural protegida visando à redução de conflitos e à promoção da cooperação entre as duas partes.

A IUCN adota a seguinte definição de áreas protegidas transfronteiriças e Parques da Paz, respectivamente:

“São áreas de terra e/ou mar que ocupam uma ou mais fronteiras entre estados, unidades nacionais como províncias ou regiões, áreas autônomas e/ou áreas além dos limites da soberania nacional ou jurisdição nas quais as áreas que a compõem são destinadas a proteção e manutenção da diversidade biológica, e os recursos naturais e culturais associados a elas, manejadas cooperativamente por meio legal ou outra forma qualquer”

“áreas protegidas transfronteiriças formalmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, para promover a paz e a cooperação”

As áreas protegidas transfronteiriças não se limitam àquelas áreas unificadas ou compartilhadas, ou seja, uma única área dividida apenas imaginariamente pelas fronteiras de países vizinhos. A tipologia existente apresenta uma faixa de abordagens que admite desenhos de áreas disjuntas, viáveis do ponto de vista ecológico, mas considerando alguns pontos de vista políticos. São tidas como áreas protegidas transfronteiriças (BISHOP *et al.*, 2004):

- duas ou mais áreas protegidas contíguas além de uma fronteira nacional
- um conjunto de áreas protegidas e as terras entre elas
- um conjunto separado de áreas protegidas que não incluem as terras entre elas
- uma área trans-fronteiriça incluindo áreas protegidas propostas, mas ainda não existentes
- uma área protegida em um país que tem apoio no uso da terra além da fronteira

Os benefícios que sucedem o estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças, no entanto, extrapolam as questões meramente ecológicas. Tem-se, no estabelecimento dessas áreas, um conjunto de benefícios associados, tais como incremento de possibilidades de apoio financeiro de entidades doadoras, ganho pela abordagem conjunta e otimizada na promoção do turismo local, menor custo na produção de material educativo, etc. Sandwith *et al.* (2001) cita mais de 20 benefícios

resultantes da cooperação. Destaca-se, dentre eles, as oportunidades que se criam para o desenvolvimento de cooperações *per se*, em diversos níveis, entre as partes envolvidas.

O rápido incremento do número de áreas protegidas transfronteiriças nos últimos anos pode revelar o entusiasmo no uso desse artifício na gestão ambiental e cooperação internacional: de 59, em 1988, especialmente dos EUA e Europa, para 169, em 2001 (BISHOP *et al.*, 2004).

4. A COOPERAÇÃO E OS REGIMES INTERNACIONAIS

A cooperação internacional e as áreas protegidas transfronteiriças

O interesse dos atores pelo nível internacional de interações está ligado ao tipo de questão ambiental em jogo e, sobretudo, ao caráter transnacional de programas e soluções (LE PRESTE, 1997). As questões relativas às áreas protegidas transfronteiriças são, com base nessa argumentação, tipicamente aquelas que demandariam as relações cooperativas entre os países que possuem áreas criadas em suas faixas fronteiriças. Trata-se, aqui de coordenação de ações em áreas que vão além dos limites da jurisdição nacional e que têm, portanto, implicações nas políticas externas dos países. Dessa forma, a temática insere-se em um contexto mais amplo da cooperação internacional.

Historicamente, os acordos ambientais bilaterais foram mais significativos e numerosos que os acordos multilaterais, o que demonstra que há um entendimento político das implicações que as fronteiras políticas impõem sobre a dinâmica dos recursos naturais.

“Os acordos bilaterais diziam respeito aos conflitos de jurisdição e aos problemas de responsabilidade, envolvendo, sejam as atividades fronteiriças, seja a gestão de um recurso natural comum. Os tratados tinham maior relação com a gestão de águas contra a poluição e que após a 2ª Grande Guerra ganharam um enfoque mais conservacionista, que se vê até o presente.” (LE PRESTE, 1997)

O mesmo autor relata que há outras atitudes possíveis, que não a de cooperação, que são determinadas sob diferentes circunstâncias e condições: a) os atores podem concluir que a realização de seus objetivos nacionais depende das ações de outros atores do sistema, b) os Estados se inquietam com os esforços de outros

atores para impor seus próprios valores e objetivos políticos e econômicos, que limitariam sua autonomia e c) os estados procurarão utilizar uma implicação internacional no domínio, principalmente a fim de obter concessões ou vantagens em outro domínio.

Conforme já apresentado anteriormente, as áreas protegidas transfronteiriças têm sido usadas como instrumentos de cooperação e, especialmente, de resolução de disputas de fronteiras. Os Parques da Paz têm um papel fundamental na solução de disputas de fronteiras, por exemplo, podendo ser instrumentos para redução de tensões e conflitos entre países vizinhos. O Parque da Paz Cordilheira El Condor, entre o Peru e o Equador, ilustra muito bem a situação. Havia uma disputa sobre uma área de 32 mil hectares entre os dois países, decorrente da indefinição de decretos da época de ocupação da coroa espanhola no continente sul-americano. Após anos de tentativa de mediação de conflitos e lutas, os dois países resolveram a questão ao estabelecer na área, um espaço de proteção ambiental (MITTERMEIER, 2005).

Há, contudo, um conjunto de dificuldades experimentadas na gestão dessas áreas que podem ser entendidas como obstáculos para a sua consolidação, incluindo aquelas apresentadas em parágrafo anterior. Essas dificuldades permeiam situações variadas como a de diferenças legais entre partes, o retardo na resposta a questões emergenciais, a não paridade relacionada à ratificação de protocolos ou convenções internacionais sob os quais as partes podem cooperar, incompatibilidades técnicas, dentre outras.

Destaca-se que um dos pressupostos da cooperação é o benefício que as partes envolvidas deverão obter, mesmo que não em mesma proporção. Como define Keohane (1984), as partes inseridas em processo cooperativo ajustam seus respectivos comportamentos a preferências de outras por coordenação de políticas. Cada parte espera, no mínimo, incrementar a sua vantagem ao longo de um processo de cooperação e empreende esforços para definir e defender seus interesses. No âmbito dos regimes internacionais a cooperação afetaria as crenças, regras e práticas que conformam ações futuras.

Nogueira e Messari (2005), afirmam que cooperar tem um custo e impõe certas dificuldades, embora o ganho tenda a ser muito maior. É com base nesse ganho, então, que as partes se empenham em estabelecer acordos, suplantando os custos subjacentes ao ato.

A origem dos custos envolvidos não é única e tem relação com a natureza da cooperação. Ao tempo que os países assinam contratos por estarem convencidos dos benefícios dos mesmos e assumem, diante da comunidade internacional, a intenção de cumprir com diretrizes estabelecidas, pode haver uma pressão subjacente a essa intenção que faz com que o país assuma o compromisso sem ter, de fato, as condições de implementá-los. Essas dificuldades podem ter diversas implicações negativas.

A vertente realista das relações internacionais defende que o poder é central para um Estado e, assim sendo, tentará mantê-lo nas suas relações com outras partes. Por outro lado, o poder pode determinar a intenção de uma segunda parte no estabelecimento ou não de alianças com a primeira (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

Enquanto alguns autores definem o poder como a soma das capacidades do Estado em termos políticos, militares, econômicos e tecnológicos, outros, estabelecem uma definição de poder em termos relativos, ao definirem o poder de um Estado não em relação a suas capacidades intrínsecas, mas sim em comparação com os demais Estados com os quais compete. A equação entre custos e benefícios, portanto, é que deve ser avaliada.

Com relação ao meio ambiente, os recursos existentes em um Estado podem ser considerados como uma “capacidade” especial se garantem a segurança de seus cidadãos. O que se pode deduzir dessa afirmação é que o recurso pode ser um gerador de poder ao Estado com relação ao seu vizinho, especialmente se esses elementos são valorizados.

O Estado em poder de recursos estratégicos entrará em cena como o Estado em vantagem sobre outros, portanto, adquire poder. Com essa perspectiva deve defender o recurso, enquanto o Estado vizinho poderia ter um interesse de se aproximar do outro, cooperando na sua gestão, aliando-se ao poder.

Se o recurso é transfronteiriço, os Estados poderiam se aliar para a gestão conjunta do mesmo, porém estariam, justamente, se comprometendo com obrigações atreladas ao ato de compartilhar responsabilidades, o que poderia ser interpretado como perda de poder, por todos os compromissos que o compartilhamento implica.

Neste contexto, a cooperação bi ou multilateral oferece ao mesmo tempo a possibilidade de que a parte, cumprindo suas obrigações tenha visibilidade positiva, ou, no caso de condução que não atenda aos preceitos e diretrizes previstos na mesma, a exposição negativa e conseqüente pressão pelas outras partes envolvidas.

Há que se levar em consideração que os tratados prevêm diferentes graus de obrigações, tanto aquelas substantivas, como as de procedimentos. Existem vários mecanismos, estabelecidos pelos regimes internacionais e pelos governos nacionais, empregados para promover o cumprimento dos mesmos. Porém, muitas vezes, o cumprimento se torna política, técnica, administrativa ou financeiramente impossíveis (CHASEK *et al.*, 2006)

Para ilustrar como as condições das áreas protegidas transfronteiriças podem realmente interferir no comportamento das partes diante da cooperação, consideram-se, por exemplo, os casos em que as duas ou mais áreas de fronteira pertencem a categorias de manejo distintas¹ - uma análise da lista de áreas protegidas transfronteiriças mostra que, daquelas onde as categorias foram identificadas, 85% continham áreas em pelo menos duas categorias distintas, e muitas tinha três ou mais (BISHOP *et al.*, 2004). Assim sendo, são permitidas práticas distintas de uso dos recursos naturais. As diferenças de manejo podem resultar em níveis diferenciados de efetividade de conservação. Diante desse quadro, qualquer uma das atitudes acima pode ser disparada, o que depende de um conjunto de variáveis políticas, sociais, econômicas das partes envolvidas.

¹ As categorias de manejo estão relacionadas às possibilidades e restrições de uso dos recursos naturais, à propriedade da terra, à finalidade da área protegida. Os dois grandes grupos de unidades de conservação no Brasil, segundo a Lei nº 9.985/00 são as de proteção integral, destinadas à manutenção dos ecossistemas, livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais; e as de uso sustentável, que permite a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Sobre isso, Chasek *et al.* (2006) denuncia a influência dos setores de comércio e financeiros nacionais sobre os regimes das instituições econômicas globais e, portanto, nas políticas domésticas relacionadas aos compromissos políticos nos temas ambientais globais.

Os distintos interesses dos países, suas realidades sócio-econômicas e culturais diferenciadas podem gerar conflitos em áreas antes destinadas a aproximação das partes. Como abordado anteriormente, os conflitos geram possíveis alterações nas formas de poder do Estado e visibilidade negativa que este pode adquirir em caso de não cumprimento dos termos da cooperação. Porém, existe um fator adicional de geração de conflito em áreas transfronteiriças que é a alteração do comportamento do objeto da cooperação, no caso, o ecossistema, caso a gestão apropriada não seja conduzida por uma das partes. Além disso, trata-se de uma área de fronteira onde as questões de soberania e segurança nacional estão presentes. Fala-se, aqui, das externalidades, entendendo como tais, as atividades que ocorrem totalmente dentro da jurisdição de um Estado, mas produzem resultados afetando o bem estar daqueles residindo em outras jurisdições (CHASEK *et al.*, 2006).

Esse assunto é tratado por Le Preste (1997). Com referência aos regimes, o autor levanta a questão sobre a eficácia dos mesmos e sobre a medida na qual contribuem para promover a colaboração ou a coordenação, tendo em vista que uma das dimensões do problema é que o Estado pode temer que outras partes não cumpram com as obrigações e tenham vantagens indevidas, conforme já abordado anteriormente. Nessas circunstâncias, um Estado estaria impondo a si requisições de interesses não nacionais.

O Estado, assim, convive com uma dupla realidade: uma interna, em que é soberano e tem a autoridade e a legitimidade de impor decisões e diretrizes, e outra realidade externa, em que está ausente qualquer autoridade que tenha a legitimidade de tomar e impor decisões (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

Os regimes internacionais sobre áreas protegidas transfronteiriças:

Na esfera internacional, não há um marco único sob o qual as áreas protegidas transfronteiriças são tratadas. São alguns os grupos internacionais e regimes que propagam o tema e incentivam sua instituição. Utiliza-se, neste trabalho, o conceito de regime trazido por Roseneau (1992) como sendo o grupo de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e processos de tomada de decisão nos quais convergem as expectativas dos atores para manter e regular atividades além de fronteiras nacionais.

- Comissão Mundial sobre Áreas Protegidas (WCPA)/IUNC – é a rede mais expressiva de especialistas em áreas protegidas. Coordena a *Transboundary Conservation Task Force*, organizando debates internacionais, coordenando a Rede Global de Áreas Transfronteiriças, dentre várias outras iniciativas locais e globais
- Programa O Homem e a Biosfera da UNESCO, estabelecido em 1974, estimula o manejo de áreas naturais de maneira a integrar o homem e a natureza. As Reservas da Biosfera são regidas pelo princípio de que estão inseridas em um contexto mais amplo na paisagem. O Programa é guiado pela Estratégia de Sevilha, 1995, que recomenda explicitamente o estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças
- Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (*World Heritage Convention* – WHC) - UNESCO (1972) – tem como missão proteger áreas de significativo valor universal, bens da humanidade. A Convenção encoraja os Estados Parte a identificar esses bens em seus territórios e indicá-los ao reconhecimento de Patrimônio Mundial pela Convenção. As Diretrizes Operativas da Convenção, aprovadas em 1992, cita claramente que as Partes devem conjuntamente criar Sítios do Patrimônio transfronteiriços se o patrimônio se estende além da fronteira de um país. O Comitê do Patrimônio Mundial, durante a 7ª sessão extraordinária, em 2005, finalmente decide adotar os termos transfronteiriço e transnacionais para os Sítios do Patrimônio designados “adjacentes” ou “não contíguos”, respectivamente.

- Convenção de Zonas Úmidas de Importância Internacional ou Convenção de Ramsar (1971) – tem como missão a conservação e o uso racional de ecossistemas alagados, por meio de ação local e cooperação internacional. Tem como um dos seus pilares a Lista Ramsar de Zonas Úmidas de Importância Internacional que é composta pelos Sítios Ramsar, áreas essas de significativo valor ecológico/hidrológico/biológico. A Convenção estimula o estabelecimento de Sítios Ramsar transfronteiriços, visando à cooperação e maior efetividade de proteção dos ambientes e conseqüentemente dos serviços que poderão oferecer. Na ocasião da realização da 9ª Conferência das Partes, 2005, Uganda, foi submetida para apreciação a minuta de Resolução IX.6 “Designação e manejo de Sítios Ramsar [transnacionais] [transfronteiriços]” que foi fortemente rejeitada por algumas partes, dentre eles, o Brasil (Anexo I).
- Convenção sobre Diversidade Biológica, 1992 – essa Convenção provê quase todo o quadro de decisões políticas sobre biodiversidade e sistemas de áreas protegidas. O Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas consiste em quatro Elementos Programáticos interligados. O primeiro elemento traz como um de seus objetivos “Estabelecer e fortalecer redes regionais, áreas protegidas transfronteiriças (TBPAs, sigla para o termo em inglês *Transboundary Protected Areas*) e mecanismos de colaboração entre áreas protegidas vizinhas que se projetam além das fronteiras nacionais”. A meta relacionada a esse objetivo é:

“Establish and strengthen by 2010/2012/ transboundary protected areas, other forms of collaboration between neighboring protected areas across national boundaries and regional networks, to enhance the conservation and sustainable use of biological diversity, implementing the ecosystem approach, and improving international cooperation”

No Brasil, o tema é tratado no âmbito do Plano Nacional de Áreas Protegidas, aprovado por meio do Decreto presidencial nº. 5.758, de abril de 2006. O Objetivo Geral 3.4 desse Plano é dedicado ao “estabelecimento e fortalecimento de colaboração com países vizinhos para gestão de unidades de conservação e demais áreas protegidas contíguas ou próximas”.

Para o Governo Brasileiro, na ocasião de construção desse Decreto, o termo transfronteiriço não era admitido, sendo aceito apenas a menção a áreas adjacentes e à cooperação, ao invés de compartilhamento como pode-se conferir nas seguintes Estratégias: *Estratégia e*): propor aos países vizinhos a criação conjunta de novas unidades de conservação e outras áreas protegidas, contíguas ou próximas, por intermédio das fronteiras nacionais, e a criação de áreas protegidas contíguas nos países adjacentes confrontadas àqueles existentes no Brasil para garantir a conectividade. A gestão dos recursos, por sua vez, deve ser realizada de forma cooperativa, nunca compartilhada; *Estratégia c*): propor aos países vizinhos a gestão colaborativa das unidades de conservação e demais áreas protegidas contíguas ou próximas, por intermédio das fronteiras nacionais (BRASIL, 2006).

5. O GOVERNO BRASILEIRO E AS ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS

Participação do Governo Brasileiro em fóruns internacionais

O Brasil é hoje um ator de grande relevância nas discussões internacionais sobre meio ambiente, dada a grande diversidade biológica que abriga em seu território e que lhe confere o título de país megadiverso, junto a outros 16 Estados. Parte Contratante de vários acordos internacionais, o país lidera, em muitos casos, as discussões levadas a cabo nas reuniões desses acordos.

A posição do Governo Brasileiro referente a áreas protegidas transfronteiriças ou gestão transfronteiriça, a qual denota restrições a esse instrumento, pode ser conferida em detalhes no Anexo I deste trabalho. As declarações retiradas de relatórios das Conferências das Partes - COPs e de outras reuniões da Convenção de Ramsar e da Convenção sobre a Diversidade Biológica foram as situações utilizadas neste trabalho. É notável que não apenas o país tenha-se declarado contra os termos transfronteiriço ou transnacional em documentos a serem aprovados no âmbito desses acordos, como também liderou o “grupo de contato” sobre a minuta de Resolução que tratava de Sítios Ramsar transfronteiriços, com a finalidade de retirá-la da pauta da COP9.

O tema em questão é levado à Convenção de Ramsar pelo fato deste tratado ter como um dos seus pilares o estabelecimento de uma rede representativa de ambientes aquáticos - os Sítios Ramsar - nos quais devem ser mantidas características ecológicas lá encontradas. Com base no enfoque ecossistêmico descrito anteriormente, ou seja, o reconhecimento da interconectividade entre os ambientes e no outro pilar da Convenção, a cooperação internacional, o incentivo à criação de Sítios Ramsar transfronteiriços surgiu na última década, tendo ganhado força em 2005, durante a 9ª

COP. A Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, composta pelos Sítios Ramsar, que são soberanamente designados pelo país e reconhecidos pela Convenção, inclui um subgrupo de Sítios transfronteiriços, a despeito de não existir consenso entre as Partes Contratantes sobre o tema. Essa lista é composta por áreas aquáticas, permanentes ou temporárias, doces, salgadas ou salobras, que tenham significativa importância biológica, ecológica ou hidrológica.

As questões que interessam à Convenção, como, por exemplo, os Sítios Ramsar transfronteiriços, podem ser tanto levadas à pauta por meio de requerimentos de suas Partes Contratantes, individualmente, ou por meio do seu órgão técnico subsidiário, o *Scientific and technical Review Panel*. Essas questões são submetidas, então, ao Comitê Permanente, corpo executivo intersessional da Convenção, ou diretamente à Conferência das Partes.

A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, por sua vez, tem como objetivo a conservação, o uso sustentável dos recursos da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos da mesma. A CDB estabeleceu diversos programas de trabalho, incluindo o Programa sobre Áreas Protegidas, no qual se encontra menções específicas à criação de TBPA's. Resumidamente, pode-se dizer que o POWPA (*Programme of Work on Protected Areas*) foi elaborado por especialistas reunidos em grupos *ad hoc*, levado ao SBSTTA (*Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*) que o aprovou e o recomendou à COP, tendo o mesmo sido aprovado em 2004.

Note-se que não apenas a gestão transfronteiriça é refutada pelo Governo Brasileiro, mas também a menção a acordos internacionais já estabelecidos, ainda que em outras regiões do globo, como é o caso da *UN Economic Commission for Europe Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, incluída no texto de minuta de Decisão da CDB sobre conservação da biodiversidade de águas interiores (Anexo I).

As possíveis implicações sobre a soberania brasileira decorrentes do estabelecimento de TBPA's

A partir dos trechos de relatórios e informativos transcritos no quadro do Anexo I, toma-se nota da clara posição do Governo Brasileiro no sentido de bloquear, em negociações internacionais, a aprovação de resoluções e decisões ou mesmo de programas que mencionem o termo transfronteiriço ou que estimulem as Partes Contratantes de distintos acordos a estabelecer tais áreas. Percebe-se que, ainda que houvesse um regime sobre o tema, o país não estaria disposto, pelo menos até o momento, a estabelecer áreas dessa categoria em seu território.

O(s) fator(es) que subjazem essa posição é o ponto que está sendo discutido nesse estudo. As entrevistas realizadas junto aos diplomatas brasileiros e percepções adquiridas durante as negociações internacionais em que estive presente conduzem à interpretação de que a restrição do Governo tem como origem o comprometimento na manutenção da soberania do Estado, e, em grau bem menor, com questões de segurança nacional. As preocupações relativas à soberania são justificadas por Wolmer (2003), no seu artigo sobre os paradoxos das TBPA's, em que classifica essas áreas como entidades intrinsecamente políticas, conseqüentemente, tendo implicações na soberania nacional.

Por outro lado, Souza (2009) explicaria a menor preocupação relativa à segurança nacional, quando descreve que o “objetivo primordial a que deve servir a política externa brasileira é o desenvolvimento econômico da nação, e não ambições de natureza geopolítica, uma vez que ao longo da história resolvemos as questões de fronteira por meio de mediações e não por conflitos armados”.²

² Uma questão que eventualmente volta à pauta nas discussões sobre segurança nacional, levada seja pelo legislativo federal ou pela Defesa, é a possível criação de uma nação ianomâmi na área do Estado de Roraima, na divisa entre o Brasil e a Venezuela. Essa possibilidade, entretanto, é refutada por diversas organizações, que não crêem que os índios ianomâmis dos dois países poderiam se juntar em um território e instalar um poder central, como um Estado, tornando-se independente dos dois países de origem. Além disso, hoje, o exército brasileiro trabalha em cooperação com os indígenas na região, demonstrando uma aliança e não um conflito em termos de uso e ocupação da terra.

Nota-se, neste contexto, que ainda que existam vantagens técnicas (pela adoção do enfoque ecossistêmico) e políticas (por demonstrar a disposição do país em se envolver em atos cooperativos) no estabelecimento de TBPA's, o Governo opta pela primazia da política externa, garantindo sua soberania, ou seja, menor sujeição ou dependência do Estado vizinho.

Os quatro conceitos de soberania utilizados por Krasner (1999) e apresentados a seguir, são pontos de partida importantes para embasar a discussão sobre as motivações do Brasil em refutar o estabelecimento de TBPA's: a) *soberania doméstica* – que se refere à organização da autoridade pública dentro do Estado e ao nível de controle efetivo exercido pelas autoridades; b) *soberania da interdependência* – que se refere à habilidade das autoridades públicas em controlar os movimentos transfronteiriços; c) *soberania legal internacional* – que se refere ao reconhecimento mútuo entre Estados e outras entidades e d) *soberania Westphaliana* – que se refere à territorialidade e exclusão de atores externos das configurações das autoridades domésticas.

a) A soberania doméstica, como mencionado acima, tem relação com a capacidade do Estado em estabelecer uma estrutura de autoridade e de seus governantes em exercer o controle sobre o que ocorre naquele território. O Brasil tem instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza desde 2000 e também conta com regulamentações bem elaboradas sobre o assunto. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, órgão gestor das unidades de conservação federais, entretanto, foi recentemente criado e ainda apresenta debilidades administrativas e estruturais graves que põem em risco a efetividade da proteção e manejo das áreas protegidas sob seu mandato. Estabelecer uma relação do quadro nacional relativo às áreas protegidas com o de soberania doméstica, resultaria em uma equação negativa.

As assimetrias existentes entre este e países vizinhos tende a ser um agravante na tomada de decisão sobre a aderência ou não de um acordo transnacional. Por um

lado, as exigências mais apuradas do país e sua maior capacidade técnico-administrativa pode ser um gerador de conflitos por serem as práticas do vizinho incompatíveis, insuficientes ou inapropriadas em relação às nacionais. Do outro lado, tem-se a fragilidade institucional que se reflete na dificuldade de consolidação do SNUC, o que, conseqüentemente, fragilizaria o país, frente aos demais.

b) a gestão de áreas protegidas pressupõe regras de utilização e manejo dos recursos naturais que estejam em seus limites e entorno e ainda o acesso público à área, variações que dependem da categoria de manejo da área protegida. Pressupõe-se que cada país tem desenvolvidas suas regras próprias de gestão. Porém, ao ser estabelecida uma TBPA entre dois ou mais países, os Estados envolvidos devem compatibilizar essas regras de gestão, em comum acordo, ao menos para aplicação naquela área determinada.

As Partes deveriam exercer um controle de acesso e trânsito de pessoas e material em toda a área protegida, utilizando os mesmos valores e princípios. As assimetrias entre Estados, sejam políticas ou de capacidade administrativa, contudo, são reais, e esse controle pode demonstrar-se falho. Assim, gera-se a possibilidade de que o contrato seja violado, o que naturalmente resulta em insegurança nesses atores. Um exemplo que bem poderia ilustrar esse aspecto é o acesso de um turista a uma área protegida (parque, reserva, etc) por um lado da fronteira e, pela facilidade de trânsito dentro da área protegida, entrar no país vizinho. Se o controle de trânsito não é absolutamente eficiente, problemas de várias sortes podem surgir a partir do que em princípio, seria uma ação cooperativa entre dois Estados.

c) o reconhecimento mútuo entre as Partes não é uma questão significativa neste trabalho, visto que não se identifica problemas de tal sorte entre o Brasil e os países que fazem fronteira com seu território.

d) a soberania Westphaliana é violada quando atores externos influenciam ou determinam as estruturas da autoridade doméstica, que, segundo Krasner (1999) pode ser infiltrada tanto por ações coercivas, como voluntárias. Um acordo, apesar de ser um elemento resultante de um convite (voluntário), pode comprometer a autonomia nacional. Neste contexto, um acordo bi ou trilateral para a gestão de uma TBPA, que é

tipicamente do tipo voluntário, pode resultar no comprometimento da soberania, elemento este evitado pelo Governo Brasileiro.

Ainda segundo este autor um contrato (acordo entre dois ou mais governantes) pode violar o modelo Westphaliano se altera a concepção do comportamento legítimo, se sujeita instituições e funcionários domésticos à influência externa ou se cria uma estrutura de autoridade transnacional.

Adicionalmente, Krasner afirma que o contrato seria vantajoso e manteria a autonomia sobre a autoridade em um dado território se houvesse garantia de que o comportamento/prática do estado vizinho fosse também adaptado. Uma vez que não há como garantir a mudança comportamental de outro Estado, o país deve julgar que a incerteza não justificaria as vantagens do ato.

Tendo em conta a assimetria de poder dos Estados nacionais na ordem mundial, aquele Estado que se encontra em situação mais desfavorável teme, em maior grau, pela perda de sua soberania. Krasner (1999) ainda adianta que os governantes querem naturalmente ter e continuar no poder, sendo para tal, necessário que a segurança, prosperidade e os valores constituintes, sejam promovidos. Por sua vez, esses elementos são mais facilmente manejados nos casos de menor interdependência, como no caso de se optar pelo manejo doméstico e individualizado de uma área protegida.

Ou seja, o estabelecimento de TBPA's não se trata apenas de uma questão de ter ou não a intenção de declarar parte do seu território como uma área unificada para gestão compartilhada com país vizinho, mas mesmo de aceitar, em certa medida, interferência de outras partes sobre o território.

Cooperação x conflito nos Parques Nacionais de Iguazu (Brasil) e Iguazú (Argentina)

O Parque Nacional do Iguazu é um bom exemplo para embasar a argumentação deste trabalho. Esse parque foi criado no Brasil em 1939, com área de 185.262,2 ha. Além das mais espetaculares cataratas do mundo, o Parque abriga a maior e mais importante área de floresta Estacional Semidecídua do País. O Parque foi o primeiro Sítio do Patrimônio Mundial Natural reconhecido no Brasil, em 1986, e assim reconhecido por atender dois (vii e x) dos quatro critérios³ estabelecidos pela Convenção do Patrimônio Mundial/UNESCO da qual o Brasil é parte signatária desde 1977.

No outro lado da fronteira, na Argentina, foi criado, em 1934, o Parque Nacional do Iguazú, com 67.620 ha com objetivos semelhantes aos que motivaram o Brasil a criar o do Iguazu. Os dois Parques são adjacentes, divididos apenas pelo Rio Iguazu, divisor político entre Argentina e Brasil naquela região. Assim como o Parque brasileiro, o argentino ganhou o título de Patrimônio Mundial Natural, em 1984.

A despeito da intenção dos órgãos gestores dos dois Parques, de seus gerentes e funcionários, em atuar cooperativamente no manejo dessas áreas, são frequentes os desafios que enfrentam para materializar os diversos objetivos planejados de trabalho conjunto, pois, apesar da qualificação técnica das equipes dos dois Parques, da boa relação entre os atores, dos encontros técnicos frequentes e de algumas ações coordenadas, há impedimentos políticos de várias sortes que impedem que o compartilhamento de responsabilidades seja consolidado.

³ “(vii) contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance; (viii) be outstanding examples representing major stages of earth's history, including the record of life, significant on-going geological processes in the development of landforms, or significant geomorphic or physiographic features; (ix) be outstanding examples representing significant ongoing ecological and biological processes in the evolution and development of terrestrial, fresh water, coastal and marine ecosystems and communities of plants and animals; (x) contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity, including those containing threatened species of outstanding universal value from the point of view of science or conservation”

Como dito, existem algumas iniciativas para consolidar cooperações, que tem ocorrido especialmente nas áreas de educação ambiental, turismo e fiscalização. Além disso, foi desenvolvido um acordo de cooperação entre os dois governos, por meio da Agência Brasileira de Cooperação e do *Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*, intitulado “Desenvolvimento de Capacidades em Gestão de Áreas Protegidas”.

As atividades conjuntas, entretanto, ainda são algumas vezes dificultadas por não haver formalização de atos de cooperação e chancelas diplomáticas e políticas que funcionem como facilitadores de trâmites administrativos e/ou institucionais. Um dos exemplos que ilustram o exposto são as ações de fiscalização. O acordo, não formal, prevê saídas combinadas de agentes dos dois países. Ocorre, porém, que ilícitos são cometidos em um dos países, identificados por fiscais, que não têm permissão legal de atravessar a fronteira para autuar o criminoso, permitindo, assim, que o mesmo se refugie do outro lado da fronteira, às vistas desse mesmo fiscal.

Além de situações como a descrita acima, os Governos dos dois países têm se enfrentado em outras circunstâncias contenciosas relacionadas tanto à gestão dos Parques propriamente ditos, como de outras atividades inseridas nos planejamentos de políticas domésticas, mas que tem reflexo sobre a integridade das áreas protegidas, como apresentado em seguida.

Uma matéria de relevante interesse na gestão do Parque diz respeito aos efeitos das usinas hidrelétricas - UHEs instaladas ao longo do Rio Iguaçu, à montante desta área e também, claro, das Cataratas do Iguaçu. Além das cinco usinas já instaladas e em funcionamento neste rio, no território brasileiro, pretende-se construir uma nova estrutura para geração de energia. A UHE do Baixo Iguaçu, com potencial de geração de 350 Megawatts, é uma das obras previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal do Brasil (http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/copy_of_infra_estrutura/sul/pac_no7). Esta usina teve seu licenciamento prévio concedido pelo Instituto Ambiental do Paraná, tendo sido anulado posteriormente por uma Ação Civil Pública do Ministério Público Federal justificando que a licença deveria ser concedida pelo IBAMA, órgão federal de

gestão do meio ambiente, já que a UHE se encontraria em área de influência de unidade de conservação federal.

Várias notícias sobre o tema foram veiculadas na mídia dos dois países, incluindo jornais de circulação nacional, especialmente na Argentina, em que as críticas à política brasileira ficaram evidentes (http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1105447).

O contencioso foi discutido ainda no âmbito da Convenção do Patrimônio Mundial - WHC/UNESCO, uma vez que os dois Parques estão incluídos na Lista do Patrimônio Mundial Natural vinculada a esse acordo.

Em 2005, durante a 29ª reunião do Comitê do Patrimônio Mundial – órgão subsidiário da WHC, os planos de construção da UHE do Baixo Iguaçu foi assunto de pauta, ocasião em que o grupo se declarou preocupado com o impacto potencial que esta usina poderia causar sobre o Sítio do Patrimônio. Na sua reunião de 2006, o grupo reitera sua preocupação sobre a UHE Baixo Iguaçu e com outros projetos hidrelétricos no lado argentino. Solicita, então, ao Brasil, que negue autorização para construção de novas UHEs.

Uma missão da UNESCO ao Sítio apontou para o fato de que as variações semanais na vazão do Rio Iguaçu, que decorrem principalmente do protocolo de fechamento das comportas nos finais de semana, vem comprometendo o valor cênico das Cataratas. Entretanto, não foi conclusivo sobre se e em que grau a biodiversidade aquática estaria comprometida. Neste sentido, os peritos destacaram que os impactos já estão presentes, independentemente da construção da UHE do Baixo Iguaçu e reiteraram a opinião de que o grau de impacto só poderá ser aferido com base em informações técnico-científicas mais apuradas ([HTTP://whc.unesco.org/archive/2008](http://whc.unesco.org/archive/2008)). Novamente o Comitê do Patrimônio se posiciona sobre o tema, na sua 32ª sessão, quando aprovam a Decisão 32 COM 7B.32 (Quebec, Canadá, julho, 2008), encontrada na íntegra no Anexo II deste trabalho. Essa Decisão trata da recomendação às duas partes envolvidas a criarem um mecanismo efetivo de cooperação transfronteiriça e de coordenação na elaboração de planos de manejo. Além disso, recomenda que o Brasil submeta um

relatório sobre o status de conservação da propriedade e sobre os estudos que indiquem os possíveis impactos da construção da hidrelétrica sobre a biodiversidade local.

Esse debate, que se iniciou no âmbito do Comitê quando do anúncio do plano de instalação da UHE, foi ampliado e alcançou ambientalistas, agentes governamentais e mídia dos dois países.

Assim, a exposição à que se submete o país, mencionada anteriormente, se refere também à opinião pública. No caso do Iguazu, a mídia reportou os contenciosos existentes entre Brasil e Argentina, de maneira que o Brasil se expôs negativamente perante a comunidade local e internacional, situação esta, indesejável para qualquer Estado.

O caso ora apresentado ilustra a vulnerabilidade do país frente à adesão a regimes, quando opta pela primazia do desenvolvimento frente à conservação ambiental. Souza (2009) prevê essa postura quando descreve que “a política externa de Lula, mais autonomista, dá preferência para fortalecimento de políticas de desenvolvimento interno em primeiro lugar, julgando os regimes internacionais e a agenda liberal como manipulados em favor dos interesses de atores internacionais dominantes”. Essa afirmação reforça o argumento aqui defendido sobre o desinteresse do Governo Brasileiro em aderir a acordos de estabelecimento TBPA.

Desta forma, além do Estado não ter o desejo de ceder poder ao vizinho, as TBPA também envolvem cessão de autoridade e poder de decisão a um grupo de entidades supranacionais – como doadores bi ou multilaterais, ONGs internacionais e empresas multinacionais – e sub-nacionais que pode contornar as estruturas de autoridade nacionais (WOLMER, 2003). Isso pode acontecer, mais fortemente, porque existe uma série de atores, além das autoridades nacionais, que estão envolvidas na gestão de áreas protegidas e, conseqüentemente, de TBPA.

Aderindo a iniciativas transfronteiriças nesses moldes o Brasil teria que eventualmente “sacrificar” seus planos de desenvolvimento de infra-estrutura – como as obras do PAC - por pressão de um país vizinho. Pressupõe-se que ao estabelecer uma TBPA, as ações de um Estado não devem impactar negativamente os ecossistemas que

estão sob a jurisdição do outro país, pois o planejamento coordenado deve ter o sentido de diminuir os riscos no contexto biofísico, político, social e econômico (SANDWITH *et al.* 2001)

Note-se que não apenas a Convenção do Patrimônio advogam pela criação de uma TBPA entre Iguazu e Iguazú, mas também outros grupos técnicos, como o Fórum Permanente de Discussões dos Problemas Ambientais Transfronteiriços que envolve os países membros do MERCOSUL, e se reúnem nas Conferências sobre o MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços – ECOSUL (FUNDAÇÃO TERCEIRO MILÊNIO-PANTANAL, 1997).

Brasil: TBPAs e cooperação multilateral

As razões pelas quais um país adere a uma convenção não são definidas. Krasner (1999) aponta para a possibilidade de que líderes podem assinar convenções com a intenção de reiterar seus valores e práticas para engessar ações de seus sucessores, por acreditar que a assinatura faz com que o regime seja mais palatável para atores nacionais e externos ou mesmo proceder à assinatura porque esse é um ato comum e bem aceito na modernidade. Se um país assume internacionalmente seu desejo de cooperar, por meio de um ato sob um regime específico, ele joga em seu favor, ganhando visibilidade e respeito dos outros países. Para o Brasil, passos além desse, quando se refere ao estabelecimento de TBPAs, parece ser maior do que os benefícios acima sugeridos.

O fato do Brasil não concordar com as TBPAs, não obstante, não parece ser resultado de uma política de não cooperação internacional, mas de formalizar um ato que poderá oferecer uma série de obrigações e compromissos os quais estaria sujeito à pressão externa.

Desta forma, não se questiona aqui a intenção do país em se envolver em cooperações relacionadas à gestão ambiental ou dos recursos hídricos com países

vizinhos. Vários atos bi e multilaterais comprovam o contrário, como se confere pela participação do país no Tratado de Cooperação da Amazônia – 1973 ou o Tratado de cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim – 1977, apenas para citar dois desses exemplos. Entretanto, note-se que nos dois atos, há referências à manutenção da soberania das Partes ou a restrições de uso de recursos:

Tratado da Amazônia

.....

Artigo IV : As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.

.....

Artigo XVI : As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimento que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

.....

Tratado da Lagoa Mirim

A aplicação do presente Tratado, de seus instrumentos anexos e dos demais instrumentos internacionais que se celebrem nesse quadro jurídico:

- a) não produzirá modificação alguma nos limites entre as Partes Contratantes, estabelecidos nos Tratados vigentes;
- b) não afetará as respectivas jurisdições nacionais e seu exercício pleno, de acordo com os seus correspondentes ordenamentos jurídicos;
- c) não conferirá a nenhuma das Partes Contratantes direito de propriedade ou outros direitos reais sobre qualquer parte do território da outra.

.....

ARTIGO 16.º

As Partes Contratantes adotarão as medidas adequadas para que os diversos aproveitamentos das águas, a pesquisa, a exploração e o uso dos recursos naturais da área, dentro de suas perspectivas jurisdições, não causem prejuízo sensível à navegação, à quantidade ou à qualidade da água ou ao meio ambiente.

.....

Esses e vários outros acordos apenas reforçam o argumento de que, para o Brasil, TBPA é instrumento de gestão não desejado, ao menos no momento, por questões de soberania. Essas áreas não seriam estratégicas para o país.

A partir do momento em que o Brasil se dispõe a integrar ou interagir com outros Estados, abrindo espaços de negociações, participando de diversos fóruns internacionais, desperta o interesse de outros atores na política externa brasileira, estreitando os laços entre as políticas internas e externas.

Os grupos de interesse nacionais sentem o reflexo das decisões externas nas dinâmicas nacionais, ou seja, o impacto que as mesmas exercem (SOUZA, 2009), e passam, portanto, a impor maior pressão sobre essas decisões/despertam maior crítica e interesse.

6. CONCLUSÕES

As contradições encontradas entre as diretrizes da área ambiental e a política externa brasileira, esta última defendida pela diplomacia em fóruns internacionais, ficam evidentes neste trabalho, ao se perceber a intenção dos atores que lidam com a primeira é cooperar na gestão ambiental de ecossistemas compartilhados e, da segunda, em manter a soberania do Estado, apesar do reconhecimento das premissas ambientais.

Souza (2009) ressalta justamente esse aspecto dicotômico em seu livro sobre a agenda internacional brasileira quando diz que “o contraste entre a ambição de exercer maior influência e sua condição de potência de porte médio,cria a impressão de ambivalência nas posições brasileiras, em que demonstra aguda sensibilidade a considerações de soberania e independência, ao mesmo tempo em que busca explorar soluções cooperativas para os problemas com que se defronta”

Seguindo a corrente defendida por políticos e diplomatas que advogam pela presença soberana do Brasil no mundo e considerando o conceito de soberania Westfaliana apresentado por Krasner (1999), pode-se compreender mais facilmente a posição do Governo no seu desejo de excluir atores externos de configurações da autoridade doméstica. Esse comportamento estaria ainda baseado no princípio da territorialidade. E, considerando como violação a influência ou determinação das estruturas domésticas por esses atores externos, o país optaria por não compartilhar a gestão de seu território com Estados vizinhos. Essa seria uma reafirmação de sua soberania.

Essa corrente de pensamentos defende ainda a primazia das questões políticas sobre as puramente ambientais alegando que, neste momento, em que o país busca sua credibilidade na arena internacional, deve atuar sempre com coerência e confiabilidade. Aceitar acordos que colocariam o país em situação de fragilidade seria um comportamento temerário neste contexto.

Se uma ação, seja voluntária ou coerciva, ou ainda a intervenção de um ator externo sobre a autoridade doméstica não é desejável e é considerada com uma infiltração, a visão que hoje prevalece no Governo Brasileiro é de que a aceitação formal de TBPA seria legitimar essa interferência por meio de um convite formal do país.

As decisões sobre as prioridades de investimento nacionais, e mesmo sobre as prioridades da gestão ambiental, para aplicação de recursos financeiros ou de pessoal, para capacitação ou participação, são facultadas ao Estado brasileiro e assim deve permanecer sob sua autonomia, segundo a política hoje defendida.

Os regimes são de interesse dos Governos quando, na falta dele, não há como se chegar a acordos que sejam benéficos para as partes (KEOHANE, 1982). Há regimes que trazem, obviamente, alguns custos para as partes envolvidas. Nesse caso, elas negociarão contra a consolidação desses regimes. No caso das TBPA, o tema é citado em documentos de convenções e programas internacionais, mas o Brasil envia esforços para que não sejam criadas resoluções específicas, pois, um regime forte, implica em possibilidades de que Estados dotados de maior poder imponham seus condicionantes sobre os demais, e é o que o Brasil pretende evitar, em nome de sua soberania. Sendo um ator vitrine no cenário internacional sobre meio ambiente, o Brasil não deseja ser pressionado por não cumprir os acordos dos quais faz parte.

Finalmente, defendo que as TBPA são viáveis e positivas em situações que têm funções de resolução de conflitos, como os já mencionados Parques da Paz, ou em que há acordos supranacionais, como no caso da Europa, onde se vê facilitados os processos de coordenação de ações entre Estados. Nas situações em que os países envolvidos no estabelecimento de tais áreas ainda não estão aptos ou dispostos a formalização de acordos de compartilhamento de gestão, os esforços podem ser direcionados para gestão cooperativa com países vizinhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENNET, Andrew. F. **Linkages in the Landscape: the role of corridors and connectivity in wildlife conservation**. Gland and Cambridge: IUCN. 2nd ed, 1999.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BOSELNAN, K., ENGEL, R. & TAYLOR, P. **Governance for Sustainability: issues, challenges, successes**. Gland: IUCN, 2008.

BISHOP, K.; DUDLEY, N.; ADRIAN, P.; STOLTON, S. (orgs). **Speaking a Common Language: the uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas**. Cardiff: Cardiff University/IUCN, 2004.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul.2000.

_____. Decreto no. 5.758, de 26 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul.2006

CBD. Convention on Biological Diversity. 1992. Rio de Janeiro: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Disponível em: <http://www.biodiv.org>. Acesso em agosto 2008.

CHAPE, S., BLYTH, S.; FISH, F.; FOX, P.; SPALDINGER M.(compilers) **United Nations List of Protected Areas**. Gland and Cambridge: IUCN, 2003.

CHASEK, P.S.; DOWNIE, D.L. & BROWN, J.W.. **Global Environmental Politics**. Colorado: Westview Press. 3rd ed., 2006.

FRIEDMAN, T. L. **O Mundo é Plano: uma breve história do século XXI**. São Paulo: Editora Objetiva, 3^a ed., 2009.

FUNDAÇÃO TERCEIRO MILÊNIO-PANTANAL. **No ciclo da Ecosul; Conferência sobre o MERCOSUL, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços**. Campo Grande, 1997

HOCKINGS, M.; STOLTON, S.; LEVERINGTON, F.; DUDLEY, N.; CURRAU, J.. **Evaluating effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas**. Gland and Cambridge: IUCN, 2nd ed, 2006.

IUCN. **Parks for Biodiversity: policy guidance based on experience in ACP countries**. Gland and Cambridge: European Commission and IUCN , 1999.

INOUE, C.Y.A. **Regime global de biodiversidade: o caso de Mamirauá**. Brasília: Ed. UnB, 2007. 301pp

KEOHANE, R. The Demand for International Regimes. *In*: Simmons, B.A. & Steinber, R. H. **International Law and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. p. 18-39.

_____. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R.O. & NYE, J.S. **Power and Interdependence**. New York: Longman. 3rd ed. 2001.

KRASNER, S.D. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LE PRESTE, P.. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 1997.

MILANO, S.M.. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade. *In* **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Antonio Herman Benjamin (org). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

MITTERMEIER, R.A.; KORMOS, C.F.; MITTERMEIER, C.G.; GIL, P.R.; SANDWITH, T.; BESANÇON, C.. **Transboundary Conservation: a new vision for protected areas**. Mexico: CEMEX-Agrupación Sierra Madre – Conservation International, 2005.

NOGUEIRA, J.P. e MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2005.

ROSENAU, J.N. **Governance Without Government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA. A. **A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2009.

SANDWITH, T.; SHINE, C.; HAMILTON, L.; SHEPPARD, D.. **Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation**. Gland and Cambridge: IUCN, 2001.

UNEP. **Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements**. Nairobi: UNEP, 2006.

WOLMER. W. **Transboundary Protected Area governance: tensions and paradoxes**. *In*: 5th World Park Congress: Workshop on Transboundary Protected Areas in the Governance Stream. Durban, 2003.

ANEXO I

REGIME/FONTE	TRECHOS DOS RELATÓRIOS E INFORMATIVOS
Convenção de Zonas Úmidas de Importância Internacional – Convenção de Ramsar	
9ª Conferência das Partes – COP 9	
<p>Earth Negotiation Bulletin report (10/nov/05) at the regional meeting. http://www.iisd.ca/vol17/enb1721e.html</p>	<p>AMERICAS: ... EL SALVADOR, BRAZIL, NICARAGUA and others expressed concern with the draft resolution on [transboundary] [transnational] Ramsar sites (COP9 DR6), citing, <i>inter alia</i>, sovereignty issues.</p>
<p>Earth Negotiation Bulletin report (11/nov/05) http://www.iisd.ca/vol17/enb1722e.html</p>	<p>Designation and management of [transnational] [transboundary] Ramsar sites: The Secretariat introduced COP9 DR6, noting that historically it has been the Parties' prerogative to designate Wetlands of International Importance in their territories only. The EU supported the resolution. SWITZERLAND, ARGENTINA and IRAN noted their preference to use the term "transboundary." BRAZIL, supported by EL SALVADOR and CHILE, noted the resolution did not take into account political sensitivities and suggested deferring the decision to COP10. The RUSSIAN FEDERATION supported the resolution with the wording "internationally managed sites." Delegates agreed to resolve the issue in informal consultations.</p>

	<p>In the afternoon, BRAZIL read a consensus text requesting the Secretariat to consult with IUCN to prepare a list of existing models of cooperation between countries with adjacent wetlands, to be presented to interested Parties and the Standing Committee meeting in 2007, for further consideration of the issue at COP10.</p>
<p>Earth Negotiation Bulletin report (14/nov/05) http://www.iisd.ca/vol17/enb1724e.html</p>	<p>Designation and management of [transnational] [transboundary] Ramsar sites: Bridgewater introduced COP9 DR6, noting that the draft resolution will be bracketed and deferred to COP10 for further consideration, and that, in the meantime, the Secretary General will consult with IUCN on legal, immigration and other implications of establishing transboundary sites. LESOTHO and SENEGAL expressed concern over forwarding the draft resolution to COP10 while activities are being carried out on [transnational] [transboundary] sites. EL SALVADOR reiterated its reservation regarding the draft resolution. With these comments to be reflected in the COP9 report, delegates agreed to forward the draft resolution to COP10.</p>
<p>Earth Negotiation Bulletin report – summary report (15/nov/05) http://www.iisd.ca/vol17/enb1725e.html</p>	<p>THE AMERICAS: The Americas Regional Group, chaired by John Bowleg (Bahamas), reviewed regional positions on several draft resolutions. On scientific and technical aspects, Peru, supported by Canada, opposed language on water rights. Several delegates expressed concern with the draft resolution on [transboundary] [transnational] Ramsar sites, citing, <i>inter alia</i>, sovereignty issues. On natural disaster prevention, Cuba suggested language referring to the impact of extreme climactic events and the US emphasized pre-disaster management and prevention. The</p>

	<p>group opposed the draft resolution on wetlands of the Antarctic proposed by Switzerland.</p>
	<p>TRANSBOUNDARY] [TRANSNATIONAL] RAMSAR SITES: On Friday, the Secretariat introduced the draft resolution (COP9 DR6), noting that historically it has been the Parties' prerogative to designate Wetlands of International Importance in their territories only. Delegates could not reach consensus on use of terms "transboundary" versus "transnational," and agreed during the plenary session on Monday to further consider the issue at COP10 and, in the meantime, consult with IUCN on legal, immigration and other implications of establishing transboundary sites.</p>
<p>Ramsar Convention Official report</p>	<p>DR6 Designation and management of [transnational] [transboundary] Ramsar sites</p> <p>136. This Draft Resolution was introduced by the Deputy Secretary General, who drew attention to the use of bracketed terminology in the title and elsewhere in the document.</p>
	<p>137. The text was supported by Argentina (subject to inclusion of proposed amendments), Austria, Islamic Republic of Iran and Switzerland. Brazil, Chile, El Salvador and Russian Federation expressed serious reservations. Brazil proposed deferral of the issues covered by DR6 to COP10.</p>

	<p>138. The Chair concurred with the Secretary General's proposal that Austria, Brazil, El Salvador, Switzerland and other interested parties be invited to seek a mutually acceptable way forward.</p>
	<p>DR6 Designation and management of [transnational] [transboundary] Ramsar sites (continued)</p> <p>161. Brazil reported that a group consisting of Austria, Belize, Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, Switzerland, UK and IUCN had met at the end of the 4th Plenary Session. The following text had been agreed as a mutually acceptable way forward:</p> <p>"In regard to DR6, COP9 requests the Secretariat to consult with IUCN in order to prepare, resources permitting, a list of the existing models of cooperation between countries with adjacent wetlands. Such a list should incorporate explanatory notes on how countries deal with management, legal and immigration issues arising from the cooperation mechanisms. When possible, it should also include the views of Ministries of Defence and Foreign Affairs of the involved Parties in regard to these arrangements. This list should be presented to the Standing Committee at its meeting in 2007 as well as to all interested Contracting Parties. The issue should then be brought up once more at COP10".</p>
	<p>DR6 Designation and management of [transnational] [transboundary] Ramsar sites (continued)</p> <p>215. The Secretary General noted that the</p>

	<p>first line of the final paragraph under this DR in the Draft Report of the Fifth Plenary Session should be amended to read: “COP9 directs that DR6 be forwarded through due process to COP10. In the meantime, COP9 requests the Secretariat to consult with IUCN in order to prepare, resources permitting, a list of the existing models of cooperation between countries with adjacent wetlands. Such a list should incorporate explanatory notes on how countries deal with management, legal and immigration issues arising from the cooperation mechanisms. When possible, it should also include the views of Ministries of Defence and Foreign Affairs of the involved Parties in regard to these arrangements. This list should be presented to the Standing Committee at its meeting in 2007 as well as to all interested Contracting Parties. The issue should then be brought up once more at COP10”.</p>
<p>10ª Conferência das Partes – COP 10</p>	
<p>Earth Negotiation Bulletin report (30/out/08) http://www.iisd.ca/vol17/enb1728e.html</p>	<p>ISSUES AND RECOMMENDATIONS ARISING FROM PREVIOUS COPS: Transboundary Ramsar Sites and their Management: The Secretariat introduced COP 10 Doc.38 on progress made and proposals for further work on the management of transboundary Ramsar sites, which was outstanding from COP 9 due to lack of agreement. He noted that the document contains a recommendation by the Standing Committee not to reopen the item at this COP and to first review existing experiences in transboundary wetlands management and the adequacy of current guidance for designation and management of transboundary Ramsar sites in the Strategic Framework. BRAZIL supported the</p>

	<p>Secretariat's approach but requested that references to "international river basin management" be replaced since the concept is not sufficiently defined.</p>
<p>Ramsar Convention Official Report</p>	<p>“Decision SC38-6: Following further consideration of issues arising from COP9 DR 6, and noting that the broader issues of international river basin and water management and international cooperation on such matters are already covered by other guidance adopted by Contracting Parties, and confirming that such matters are of continuing high implementation importance for Parties, as is recognized in the draft Strategic Plan 2009-2014 (COP10 DR 1), the Standing Committee recommended that:</p> <p>i) [COP9] DR 6 should not be reopened for negotiation during COP10;</p> <p>ii) the further study on this issue called for in the COP9 Conference Report should be pursued, resources permitting, and the Secretariat is requested to further explore with IUCN and other interested organizations and Parties ways and means of undertaking this; and</p> <p>iii) the STRP should be requested to review the adequacy of the current guidance for designation and management of transboundary Ramsar sites in the <i>Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance</i> and other relevant guidance adopted by Parties, and as appropriate to prepare further guidance for Contracting Parties on these matters.</p>
	<p>89. Brazil considered that the expression "international river basin" used in the SC38 decision should be replaced, since it is not a</p>

	<p>term well recognized and defined in international fora, with “basins with water resources that bathe two or more countries”.</p>
	<p>90. There being no further comments, the SC decision and recommendations contained therein were endorsed by consensus, noting the reservation expressed by Brazil.</p>
	<p>336. The Alternate President turned to consideration of DR 19 Rev.1 <i>Wetlands and river basin management: consolidated scientific and technical guidance</i> and asked the Chair of the STRP, Dr Heather MacKay, to make a brief introduction.</p>
	<p>337. The Chair of the STRP noted that the amendments agreed in the previous plenary discussion of this DR had been incorporated. There had been no consensus on use of terminology referring to either “shared” or “transboundary” river basins, so an explanatory note had been added at the front of the document. Both terms were already in use in Ramsar Resolutions, though there was some tendency towards the use of “transboundary”, rather than “shared”. The drafting group had made sure that the use of both terms was contextually correct wherever they appeared in DR 19 Rev.1.</p>
<p>Ramsar Standing Committee</p>	

<p>38th Ramsar Standing Committee Meeting Official Report</p>	<p>Agenda item 9.1: COP9 DR6 on Transboundary Ramsar Sites</p> <p>23. Iraq felt that the COP9 DR identified important issues concerning transboundary wetlands and urged that they should be discussed by the COP. The DSG pointed out that the focus of the COP9 DR is specifically on Transboundary Ramsar Sites, not on general issues of transboundary wetlands, and that the broader issues are already covered in existing Ramsar guidelines on international cooperation and water issues. He suggested that if the original DR were reopened it would lead to the same confused debates that occurred at COP9, which failed to distinguish between these broader and the more focused matters. The DSG noted that the Convention has already been moving forward with Transboundary Ramsar Sites, that the tools are there and are being used imaginatively by Parties. He felt that proponents and those with difficulties on this issue have not changed their views, and there is no value in repeating the same debates – rather he urged the more flexible, voluntary approach that is currently being developed by interested Parties.</p>
	<p>24. The DSG noted that the fact that an issue may not have its own DR at the COP does not mean that it is considered to be unimportant. Matters for which the Convention already has guidance do not need to be brought back for reaffirmation by each COP.</p>
	<p>25. Brazil, China, and Argentina felt that it would be better to allow existing studies and processes to continue to evolve before considering whether a decision is needed from</p>

	<p>a subsequent COP. Iraq expressed agreement with this proposal</p>
	<p>Decision SC38-6: Following further consideration of issues arising from COP9 DR6, and noting that the broader issues of “basins with water resources that bathe two or more countries” and water management and international cooperation on such matters are already covered by other guidance adopted by Contracting Parties, and confirming that such matters are of continuing high implementation importance for Parties, as is recognized in the draft Strategic Plan 2009-2014 (COP10 DR1), the Standing Committee recommended that:</p> <p>i) DR6 should not be reopened for negotiation during COP10;</p> <p>ii) the further study on this issue called for in the COP9 Conference Report should be pursued, resources permitting, and the Secretariat is requested to further explore with IUCN and other interested organizations and Parties ways and means of undertaking this; and</p> <p>iii) the STRP should be requested to review the adequacy of the current guidance for designation and management of transboundary Ramsar sites in the <i>Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance</i> and other relevant guidance adopted by Parties, and as appropriate to prepare further guidance for Contracting Parties on these matters.</p>
<p>Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB</p>	
<p>13th Meeting of the Subsidiary Body on</p>	

<p>Scientific, Technical and Technological Advice – SBSTTA Official Report</p>	<p>INLAND WATER BIODIVERSITY: Delegates considered UNEP/CBD/SBSTTA/13/5 on biological diversity of inland water ecosystems, including a joint work plan between the CBD and the Ramsar Convention on Wetlands for 2007-2010. Nick Davidson, Ramsar Convention, highlighted the importance of wetland biodiversity and emphasized cooperation with the CBD. Many countries supported the joint work plan and called for the inclusion of a harmonized reporting format.</p>
	<p>Regarding a reference to related conventions, NORWAY and SENEGAL, opposed by BRAZIL and COLOMBIA, suggested “inviting” rather than “urging” parties to ratify the UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses and the UN Economic Commission for Europe Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. BRAZIL, ARGENTINA and COLOMBIA requested deleting reference to the latter.</p>
<p>2nd Meeting of the <i>ad hoc</i> working group on Protected Areas - WGPA (2008) Official Report</p>	<p>COP 4: At its fourth meeting (May 1998, Bratislava, Slovakia), the COP decided to consider protected areas (PAs) as one of the three main themes for COP 7. It encouraged the CBD Executive Secretary to develop relationships with other processes with a view to fostering good management practices in several areas related to PAs, including ecosystem and bioregional approaches to PA management and sustainable use of biodiversity, mechanisms to enhance stakeholder involvement, and transboundary PAs. It also established an <i>Ad Hoc</i> Technical Expert Group (AHTEG) on marine and coastal PAs. PAs formed a central element of</p>

	the thematic work programmes on marine and coastal biodiversity, and inland water ecosystem
	CANADA and AUSTRALIA, opposed by (about the POWPA) BRAZIL, suggested replacing a reference on instruments for benefit-sharing, with language on PA contributions to local sustainable development. INDIA and BRAZIL proposed replacing language on regional and subregional fora for establishing transboundary PAs with “bilateral or multilateral mechanisms for cooperation.” COSTA RICA proposed adding a reference to capacity building on the development of tools for monitoring progress in PoWPA implementation, while THAILAND asked to include revision of national policies and laws as an additional indicator.
8ª Conferência das Partes – COP 8	
COP 8 Working Group on Dry and Sub-humid Lands Official Report	DRY AND SUB-HUMID LANDS: Austria, for the EU, PERU, ALGERIA, CHILE and MEXICO opposed a proposal by Australia to delete a paragraph on implementation of sectoral and cross-sectoral drylands conservation plans and programmes, with a view to the role of drylands biodiversity in poverty alleviation. AUSTRALIA agreed to retain the paragraph, with deletion of references to the Millennium Development Goals and the MA findings.
	Noting the proliferation of indicators, the EU, supported by NEW ZEALAND, opposed references to indicators. The EU opposed a

	<p>proposal by G-77/China to establish an expert group on dry and sub-humid lands. NAMIBIA and BOTSWANA opposed deleting text on transboundary and community-based natural resource management networks, as proposed by Brazil.</p>
--	---

ANEXO II

Decisão 32 COM 7B.32 (Quebec, Canadá, julho, 2008):

The World Heritage Committee,

1. Having examined Document *WHC-08/32.COM/7B.Add*,
2. Recalling Decision **31 COM 7B.39**, adopted at its 31th session (Christchurch, 2007),
3. Notes that the Outstanding Universal Value of the property is present though degraded, but notes with serious concern the various specific threats which the property currently faces, in particular threats due to biodiversity and visual impacts;
4. Urges the State Party, in coordination with the State Party of Argentina, to implement the following recommendations of the 2008 World Heritage Centre / IUCN mission in order to strengthen the management and protect the biodiversity of the property:
 - a) create a permanent and effective mechanism for transboundary co-operation, in particular for research, resource protection, and public use oriented to the appreciation of the Outstanding Universal Value of the property;
 - b) continue joint efforts with the State Party of Argentina toward a coordinated revision of the management plans for the two adjacent properties, including development of shared indicators and standards for minimizing visitor impacts, and establishing acceptable limits of change for biological and aesthetic values, including visual and audio impacts for all tourism and public use activities and associated infrastructure; and short-term oscillations in the water levels of the Iguazu River and Falls;
 - c) carry out a study of the short-term oscillation of water levels in the Iguazu River and Falls to quantify biological and visual impacts, and develop a monitoring process to track change and regularly inform decision-making;
 - d) carry out a study of the economic benefits of tourism to the local economies and an inventory of those local attractions that could aid in diverting visitation away from the Falls area and that would contribute to building local constituencies;
 - e) develop and implement a research and monitoring strategy for the key species that were specifically listed when site was inscribed;
 - f) develop a qualified Ranger Corps for the Park specially trained in addressing conservation issues;

5. Also urges the State Party to implement an early warning system to alert the World Heritage Committee to any plans for the development of a hydroelectric project on the Iguazu River that would impact the property;

6. Requests the State Party, in consultation with the World Heritage Centre and the Advisory Bodies, to develop a draft Statement of Outstanding Universal Value including the conditions of integrity, for examination by the World Heritage Committee at its 33rd session in 2009;

7. Also requests the State Party to submit to the World Heritage Centre, by **1 February 2010**, a report on the state of conservation of the property and on progress in the implementation of the recommendations of the 2008 mission, for examination by the World Heritage Committee at its 34th session in 2010.