

ÁREAS PROTEGIDAS EM ZONA DE FRONTEIRA

Rebeca Steiman¹

Resumo

O artigo apresenta uma tipologia de áreas protegidas transfronteiriças, ressaltando alguns casos sul-americanos, dentre demais em outros continentes. Dentre eles estão casos na Amazônia Sul-americana como a área protegida transfronteiriça formada pelo Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, no estado do Amapá, Brasil, e pelo Parc Amazonien, na vizinha Guiana Francesa; a criação concomitante do Parque Estadual Chandless (Brasil) e do Parque Nacional Alto Purus (Peru) na fronteira entre o Acre e país vizinho, criados em 2004. Apresenta também a Cordillera del Condor, uma área protegida transfronteiriça implementada em 1998 como parte das negociações de paz entre Peru e Equador. O artigo apresenta também a categoria de Sítio do Patrimônio Natural Mundial, designada para a área transfronteiriça como as Missões Jesuítas dos Guarani, na fronteira entre Brasil e Argentina.

Palavras-chave: Tipologia de Área Protegida Transfronteiriça. Casos Sul-americanos. Amazônia Sul-americana. Sítio Histórico Transfronteiriço.

Abstract

The article presents a typology of cross-border protected areas, emphasizing some south american cases, among others, in other continents. Among them are cases in the South American Amazon as the protected area border formed by the Tumucumaque Mountains National Park in the state of Amapá, Brazil, and the Parc Amazonien in neighboring French Guiana and the creation of concomitant Chandless State Park (Brazil) and Park Alto Purus National (Peru) on the border between Acre and neighboring country, created in 2004. It also presents the Cordillera del Condor, a cross-border protected area implemented in 1998 as part of peace negotiations between Peru and Ecuador. The article also presents the category of World Natural Patrimony Site, designated for the border area as the Jesuit Missions of the Guarani, on the border between Brazil and Argentina.

Keywords: Typology of Protected Border Area. South American Cases. South American Amazon. Historic Border Sites.

1 INTRODUÇÃO

O crescente interesse pelas áreas protegidas transfronteiriças, assim como as questões que incidem sobre estas em diversas partes do mundo são aqui discutidas. Ademais, apresentam-se critérios e tipologias de tais áreas e um modelo preliminar da emergência dessas áreas.

¹ Licenciada, Bacharel, Mestre e Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente, é Professora Visitante da UFRJ e pesquisadora do Grupo RETIS/UFRJ, com pesquisas nos temas Limites e Fronteiras na América do Sul; Áreas Protegidas em Zona de Fronteira; Amazônia Sul-americana. Grupo Retis. www.igeo.ufrj.br/fronteiras/
Email: rsteiman@gmail.com

2 A ABORDAGEM TRANSFRONTEIRIÇA DA GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS

Ao longo da última década, uma gama de organizações tem ativamente promovido e financiado a criação de áreas protegidas em zonas de fronteira. Tais áreas são entusiasticamente defendidas como capazes de conservar ecossistemas que se espriam através de fronteiras políticas e como ponto de partida para integrar esforços mais amplos de cooperação regional entre países. Benefícios adicionais da gestão integrada de complexos transfronteiriços de áreas protegidas são igualmente destacados, tais como a possibilidade de conter a perda da biodiversidade, harmonizar práticas de manejo, proteger rotas migratórias de espécies da fauna, estabelecer projetos complementares de turismo e promover o intercâmbio de “melhores práticas” entre países.

A abordagem transfronteiriça da gestão de recursos naturais não é, todavia, um tema novo. Para países adjacentes, há muito tempo é clara a necessidade de gestão conjunta de recursos hídricos, assim como de cooperação no combate a incêndios ou a emissão de gases poluentes. É, no entanto, mais na possibilidade de enfrentar ameaças transnacionais que se apoiam as recentes iniciativas regionais de conservação transfronteiriça.

Fortemente centradas na criação de áreas protegidas, tais iniciativas partem da premissa de que o atrito entre a continuidade ambiental e a descontinuidade política constitui a maior dificuldade para a conservação da integridade dos ecossistemas que essas áreas se destinam a proteger. Isolados em “ilhas” protegidas, sujeitos a fortes assimetrias de gestão, os ecossistemas transfronteiriços estariam vulneráveis às mudanças climáticas, à degradação ambiental causada pela implantação de grandes vias de comunicação e obras de infraestrutura e ao avanço, real ou potencial, de frentes de exploração de recursos. Ressalta-se, assim, a função negativa da fronteira política, em um raciocínio que explicita seu papel como barreira aos processos ecológicos, à semelhança de outro raciocínio já consagrado, que destaca o papel desta como barreira econômica.

Embora válida, essa abordagem desconsidera que o papel estratégico atribuído às fronteiras políticas em muitos casos colaborou para manter a relativa integridade dos ecossistemas adjacentes a limites internacionais. Políticas restritivas dentro de uma concepção defensiva do território nacional estabeleceram condições especiais para o uso e a compra de terras e a realização de atividades econômicas, estabelecendo graus reduzidos de permeabilidade às relações de troca e corroborando para um povoamento esparso das regiões de fronteira. Não raro, áreas protegidas foram estabelecidas dentro desta concepção, como zonas-tampão, na tentativa de assegurar a estabilização da linha de fronteira.

A ênfase na fronteira política como obstáculo e em sua não-coincidência com as fronteiras da natureza é invariavelmente o argumento mais mobilizado em prol do estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças. Em decorrência, gera-se alguma confusão entre a necessidade de coordenar a gestão de ecossistemas transpostos por um limite

político internacional e a percepção de erosão da competência territorial das unidades soberanas envolvidas ou de ingerência por terceiros países.

Na Amazônia Sul-americana, o rechaço pelo escopo transfronteiriço de atividades de conservação contribuiu para abortar a implantação da Iniciativa de Conservação da Bacia Amazônica (ABCI), um projeto da *United States Agency for International Development* (USAID) e organizações parceiras, o qual previa intervenções multiescalares para responder a ameaças transnacionais aos ecossistemas fronteiriços. Igualmente, contribuiu para que o termo “transfronteiriço” fosse deliberadamente evitado pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em recente projeto com o Banco Mundial, voltado à identificação de sítios prioritários para conservação em zonas de fronteira.

Nomeadamente transfronteiriços ou não, diversos projetos e iniciativas de conservação em áreas protegidas na zona de fronteira da Amazônia Sul-americana têm se beneficiado de crescente interesse e aporte de recursos, quer para o intercâmbio de experiências entre duas áreas protegidas fronteiriças, quer para a implantação de grandes corredores de biodiversidade. A possibilidade de angariar recursos internacionais é, aliás, um dos incentivos para o desenvolvimento de iniciativas desse tipo. Vale citar, por exemplo, o caso dos países da Comunidade Andina, cuja Estratégia Regional de Biodiversidade assinala prioridade aos ecossistemas fronteiriços e ao enfoque ecossistêmico na gestão de áreas protegidas como uma via para se projetarem como um bloco regional andino-amazônico. Detentor dos ‘maiores valores de biodiversidade do mundo’, o bloco teria condições de capitalizar seu patrimônio natural, a fim de alcançar a liderança global no tema e obter recursos em magnitudes correspondentes.

O vigor renovado com o qual vêm sendo tratadas as áreas protegidas transfronteiriças talvez decorra do fato de que sejam um exemplo emblemático e oportuno de que as questões ambientais transcendem as fronteiras políticas e fogem do escopo de cada soberania nacional, reforçando a dimensão compartilhada dos problemas e das responsabilidades.

As áreas protegidas situadas ao longo de limites políticos internacionais estão na ordem do dia do movimento conservacionista global. Na presente década, figuraram como temas recorrentes em grandes congressos e em uma gama de pequenos encontros, simpósios e afins, todos dedicados à discussão de conceitos, tipos e melhores práticas para sua implementação.

O Congresso Mundial de Parques (*World Parks Congress – WPC*²), maior arena internacional do movimento conservacionista, de periodicidade decenal, recebeu em sua quinta edição, em 2003, o nome de *Benefits Beyond Boundaries*. O encontro foi realizado na África do Sul – país onde está em curso uma modalidade particular de área protegida transfronteiriça, com a finalidade de aliar, aos objetivos prioritários de conservação da biodiversidade, a promoção da paz e o exercício de mecanismos de cooperação. Tal

² Desde a última edição em 2003, o evento passou a ser conhecido também como *World Congress on Protected Areas (WCPA)*.

modalidade, chamada de *Peace Park*, é mormente implantada entre países em situação de conflito recente ou vigente. Por ocasião do congresso, foi lançado um certificado que concede *status* de excelência em cooperação a áreas protegidas transfronteiriças na Europa (*Transboundary Parks... following nature's design*); os critérios básicos de avaliação foram anunciados como passíveis de interpolação para outras regiões do mundo. Dois anos antes, a *International Association for the Study of the Commons*, não limitada a temas conservacionistas, promoveu nos Estados Unidos uma conferência dedicada à gestão de tais áreas (*Crossing Boundaries in Park Management: On the Ground, In the Mind, Among Disciplines*). Em 2006, a prestigiada organização científica norte-americana, a *Society for Conservation Biology*, na vigésima edição de sua conferência anual concedeu grande destaque a essas áreas (*Conservation Without Borders*).

Os sugestivos nomes recebidos por esses fóruns sugerem a relevância e o interesse que tais áreas têm despertado, com base no aumento do número de áreas protegidas transfronteiriças em todos os continentes. Semelhante crescimento é reportado em listas de áreas protegidas situadas ao longo do limite político internacional – produzidas desde 1988, a partir de esforços individuais e metodologias distintas. Trata-se de listas sem *status* oficial e apenas indiretamente apoiadas por organizações como a *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) e a *United Nations Environment Programme* (UNEP), as quais cederam a pesquisadores o acesso ao banco de dados mundial (*World Database Protected Areas*), à exceção da última divulgada em 2007. O banco de dados mundial (WDPA) fundamenta a lista mais abrangente de áreas protegidas, produzida e publicada pela ONU, periodicamente. As listas em questão padecem, portanto, das mesmas inconsistências de dados e variações da lista original (tamanho mínimo, reconhecimento pela IUCN, falta de informação), mas têm por elemento comum o critério básico de incluir, em suas cinco edições (1988, 1997, 2001, 2005, 2007), duas ou mais áreas protegidas, instituídas ou propostas, que convergem em um ou mais limites políticos internacionais. A compilação das cinco edições é apresentada a seguir

TABELA 1: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO MUNDO

Região	Áreas Protegidas Transfronteiriças (Nº)					Em mais de dois países (Nº)				
	1988*	1997	2001	2005	2007	1988	1997	2001	2005	2007
América do Norte	5	8	10	15	12	0	0	0	0	0
América do Sul e Central	7	25	29	29	35	6	6	1	6	6
Europa	20	44	64	65	82	6	8	4	8	8
África	20	33	36	33	46	9	12	7	9	9
Ásia	7	26	30	46	52	3	5	8	8	8
Total	59	136	169	188	227	2	27	31	20	31

* Inclui apenas parques nacionais.

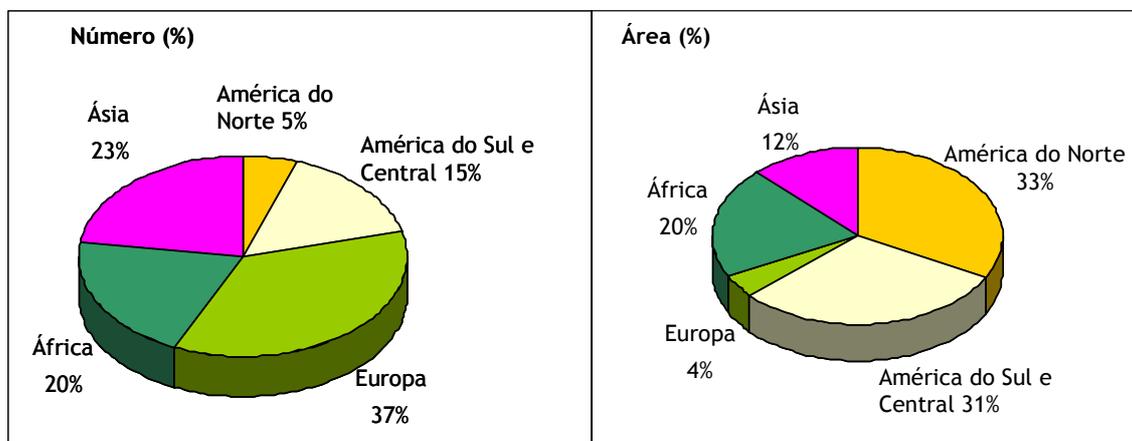
Fonte: Steiman, 2008.

A Tabela 1 indica o fato de que, em cerca de 20 anos, as áreas protegidas transfronteiriças praticamente quadruplicaram em número. Houve não só implementação de novas áreas protegidas, mas também efetivação de propostas e fusão de complexos adjacentes, à medida que muitas das áreas protegidas existentes foram ampliadas em direção ao limite político internacional. Note-se também que o número de áreas protegidas integrantes desses complexos aumentou sensivelmente em poucos anos, não só pela criação de áreas protegidas no entorno das existentes, mas por critérios mais abrangentes que incorporam áreas próximas de segunda ordem (adjacentes ou próximas a áreas limítrofes) em iniciativas de cooperação biorregional transfronteiriça.

Da mesma forma, não é estranho observar que essas áreas sejam numericamente expressivas na Europa, continente onde predominam países de pequena extensão relativa, e onde áreas protegidas facilmente incidem próximas aos limites políticos. A iniciativa de implantar semelhantes áreas ao longo de toda a antiga Cortina de Ferro contribuiu bastante para o seu incremento numérico na região³. O crescimento mais impressionante, no entanto, é observável na Ásia, na América Latina e na África, onde, de modo geral, houve no período significativo esforço para a instituição de áreas protegidas.

³ O projeto é denominado *The Green Belt of Europe* (Terry et al, 2006).

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO MUNDO – 2007



Elaboração e organização: Rebeca Steiman, 2008.

Fonte: Steiman, 2008.

No que concerne à extensão das áreas protegidas transfronteiriças, a participação relativa da América do Norte se destaca especialmente por envolver apenas três países e duas zonas de fronteira. Em ambas, o número de áreas protegidas é importante, mas a área total desses conjuntos ao Norte é consideravelmente maior. Tal destaque também se aplica aos níveis de cooperação, que são ali mais presentes e intensos do que em outros continentes (Zbicz, 1999).

Não surpreende, entretanto, que essas áreas protegidas predominem em limites políticos compartilhados por dois países, e raramente se instalem em fronteiras tripartites (13,7%). Ainda que possam ser implementadas pelos Estados soberanos por iniciativa própria e sem qualquer grau de coordenação, é difícil imaginar que, mesmo assim, possam prescindir de algum grau de conversação entre governos e respectivos Ministérios da Defesa dos países vizinhos. Houve também no período considerável aumento do número de países que possuem áreas protegidas participantes de complexos transfronteiriços.

A criação de áreas protegidas transfronteiriças não representa propriamente uma iniciativa contemporânea, pois as primeiras datam do início do século 20. O marco histórico dessa tendência é situado pela maioria dos autores na criação do *Waterton-Glacier International Park for Peace*, em 1932, a partir de proposta pioneira endossada pelo Rotary Club local, atuante em ambos os lados da fronteira entre Canadá e Estados Unidos. Outros atribuem a primazia ao *Albert National Park*, primeiro parque nacional da África, criado em 1925 nas Montanhas Virungas, entre as então colônias belgas de Ruanda-Burundi e Congo (Reyers, 2003). Para Chester (2006), no entanto, a inovação é europeia, uma vez que a ideia original de uma área internacional dedicada à proteção da cultura, da vida selvagem, da vegetação e da beleza cênica teria sido esboçada, em 1924, em protocolo que visava resolver pendências fronteiriças entre a Polônia e a então Tchecoslováquia (Protocolo da Cracóvia). A

ideia foi concretizada apenas dois meses depois da designação do Parque Waterton-Glacier, com o reconhecimento formal de uma área protegida internacional entre os dois países, que congregava o *Polish Pieniny National Park* e a *Slovak National Natural Reserve*.

A esses exemplos seguiram-se apenas alguns raros casos, pouco tratados na literatura, embora tão recorrentes no momento atual. Em que medida os Estados modernos, organizações multilaterais e não-governamentais, desempenham papel indutor nesse crescimento, não é possível determinar; porém, o aumento expressivo de recursos e projetos destinados a áreas protegidas transfronteiriças constitui indícios do crescente interesse neste tipo de iniciativa. Três das maiores organizações não-governamentais dedicadas à conservação da natureza têm executado diretamente, ou através de parcerias com organizações não-governamentais locais, inúmeros projetos em áreas protegidas transfronteiriças ao redor do mundo, a saber: *The World Wild Fund for Nature* (WWF), *Conservation International* (CI) e *The Nature Conservancy* (TNC). Além de executarem projetos, essas organizações canalizam recursos, promovem alianças e redes entre setores, e exercem pressão para a criação de áreas protegidas, que subsidiam através da elaboração dos estudos preliminares necessários para o processo legal de instituição. Sua capacidade de captar e verter recursos, bem como sua crescente influência têm despertado insatisfação por parte de organizações locais e/ou nacionais – sem condições de competir, como deixa explícito artigo publicado em edição recente da conceituada revista *Science*⁴.

Áreas protegidas sob os auspícios das três organizações citadas – as maiores entre as atuantes na América do Sul – têm sido chamadas de áreas *vips*. Parcela importante das áreas protegidas que recebem apoio de tais organizações situa-se em zonas de fronteira, especialmente como integrantes de corredores binacionais de conservação.

Embora não constem do texto original da Convenção da Diversidade Biológica (1992), as áreas protegidas transfronteiriças ganharam relativo impulso quando foram incluídas no Programa de Trabalho de Áreas Protegidas, adotado pelas partes da convenção em 2004. A inclusão de provisões específicas no texto do programa é, em parte, resultado do trabalho de uma força-tarefa da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN especialmente dedicada à promoção de áreas protegidas transfronteiriças. O programa estabelece a colaboração das partes com vistas ao estabelecimento e fortalecimento de tais áreas até o prazo de 2010, para as terrestres, e 2012, para as marinhas.

Organizações multilaterais, acordos bilaterais e fundações privadas figuram entre as principais fontes de recursos dos projetos anteriormente mencionados. Seus recursos também são destinados à estruturação e à manutenção de sistemas nacionais de áreas protegidas na América do Sul. É emblemático o caso do Peru, onde doações e transferências externas foram responsáveis por 80% dos recursos utilizados para gerir o sistema nacional de áreas protegidas, em 2005 (INRENA, 2007).

⁴ RODRIGUEZ, J. P. *et al.* ENVIRONMENT: Globalization of conservation: a view from the South. *Science*, v.317, 755-756, 2007.

No caso particular das áreas protegidas transfronteiriças, considerável apoio técnico e financeiro tem sido provido pelas seguintes organizações, agências e países: IUCN, Banco Mundial, United Nations Environmental Programme (UNEP); United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); Organização Alemã de Cooperação Técnica (GTZ); Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH (InWent); Peace Parks Foundation; International Tropical Timber Organization (ITTO); Governo da Itália; Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação; Europarc Federation, entre outras.

Na América Latina, está em curso um projeto executado pela organização não-governamental Pró-Natura, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sobre oportunidades de cooperação transfronteiriça. O projeto resultará em dez áreas prioritárias para investimento, e em uma metodologia de seleção capaz de subsidiar processos seletivos e investimentos futuros. Em parceria com o mesmo banco, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) igualmente promoveu um levantamento de áreas protegidas transfronteiriças, destacando cinco sítios prioritários passíveis de receber apoio técnico e financeiro (Freitas, 2007). O levantamento é uma das atividades do projeto *Fortalecimiento de la Gestión Regional Conjunta para el Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad Amazónica*. O projeto tem um custo estimado de US\$ 2.400.000, no qual o componente dedicado às iniciativas de conservação transfronteiriça responde por 40% do orçamento.

Cada uma dessas organizações utiliza em suas publicações uma concepção e um termo diferenciados para se referir às áreas protegidas transfronteiriças. É interessante observar que esses últimos variam também ao longo do tempo e de acordo com a região do mundo a que se referem, mesmo em documentos oficiais de uma mesma instituição. O mais recorrente é o termo inglês *transboundary protected area*, usado, sobretudo, pela IUCN, a qual adquiriu papel regulador e normatizador no movimento conservacionista. O termo foi traduzido por aproximação neste trabalho como “área protegida transfronteiriça”. Outros apresentam invariavelmente uma combinação dos termos *transboundary*, *transfrontier*, *transborder* e *cross-border* com os termos *protected area*, *conservation area*, *biodiversity conservation area*. As exceções são raras, como o termo *internationally adjoining protected area* e o termo *peace parks* – este último especificamente criado tanto para a conservação, quanto para a promoção da paz, embora essa definição nem sempre seja aplicável às áreas protegidas que levam tal denominação.

Uma análise preliminar da literatura mostra que a variação na utilização desses termos decorre da opção por escalas geográficas distintas, da competição entre organizações e agências de fomento, e do desconhecimento das características geográficas, econômicas, políticas e culturais próprias às zonas de fronteira. É muito comum que estratégias de criação de áreas protegidas não contemplem a complexidade dos arranjos sociais e territoriais com a mesma seriedade dedicada à complexidade dos ecossistemas (West e Brockington, 2006).

A profusão de termos e concepções de áreas protegidas transfronteiriças dificulta, por sua vez, a sua operacionalização. Uma síntese das leituras realizadas aponta alguns critérios básicos, usados em graus e combinações diversas. Embora apresentados de forma subjacente, podem ser enumerados em:

- a) contiguidade espacial entre áreas protegidas;
- b) existência legal das áreas protegidas envolvidas;
- c) categorização pela IUCN das áreas protegidas envolvidas;
- d) existência de mecanismos de cooperação formais ou informais entre as áreas.

3 QUESTÕES EMERGENTES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS

Do ponto de vista da conservação, não há estudos específicos comprobatórios de que as amplas áreas transfronteiriças sejam a única forma de proteger rotas migratórias de animais, ou representem necessariamente porções mais raras e vulneráveis da biodiversidade (Wolmer, 2003). Belinda Reyers (2003) alega que a implantação dessas áreas como propósito, e não como ferramenta, pode estar contribuindo para minar os objetivos regionais de conservação da biodiversidade, à medida que os países atingem a meta de conservação recomendada pela IUCN (10% de cobertura).

Do ponto de vista político, tampouco há garantias de que as áreas protegidas transfronteiriças possam funcionar mais como ferramenta para a promoção da paz do que como nova razão para conflito (Besançon, s/d), particularmente em situações assimétricas de poder entre Estados (Wolmer, 2003). Dada a escala regional ampliada em que são implantadas, essas áreas também podem dar ensejo a conflitos acerca do acesso e do controle no que se refere ao substancial aporte de recursos de que necessitam (Duffy, 2005).

Além disso, as áreas protegidas têm sido promovidas como aliadas na desmilitarização de zonas de fronteira e na criação de condições para recuperação de laços históricos entre comunidades antes separadas pelo limite político (Oviedo, s/d); entretanto, Estados podem não desejar ceder poder ou território a grupos étnicos que atravessem as suas fronteiras (Wolmer, 2003).

Ademais, ao privilegiar a não-coincidência entre biomas e ecossistemas com limites políticos internacionais e fenômenos de transumância e de migração de espécies ocorridos dentro destes espaços, planejadores relegam a segundo plano o fato de que as áreas protegidas constituem em si unidades políticas (Wolmer, 2003). Tais áreas implicam, destarte, a criação de novas instituições de gestão e, muitas vezes, a instalação de organizações responsáveis pela execução de projetos. Com o fomento à abertura dessas áreas a processos de cogestão, novos atores sobrepõem-se à já complexa e variada gama de atores preexistentes nos países

limitantes, nas escalas local, regional, nacional e internacional que interagem na zona de fronteira.

Uma série de resultados inesperados (conflitos e ganhos) pode potencialmente emergir da articulação territorial e da articulação em rede desses atores. As bases de apoio a organizações internacionais atuantes em ambos os lados da fronteira podem encontrar animosidade e suporte em lados diferenciados do limite político, fruto de experiências diversas, próprias a cada contexto nacional envolvido. A percepção sobre a sua atuação pode também variar nas escalas local e nacional. Comunidades locais e/ou grupos indígenas podem perceber que, através de conexões em rede com organizações não-governamentais internacionais, suas reivindicações obtiveram suporte internacional, o que propiciou ganhos importantes nas negociações com a esfera nacional (Machado, 1999; Perreault, 2003; Duffy, 2005). Organizações não-governamentais de base local podem perceber as organizações não-governamentais internacionais e suas agendas globais como poderosos concorrentes em recursos, influência e capacidade técnica (Rodriguez *et al*, 2007).

Outros grupos habitantes em centros urbanos de importância nacional, longe do terreno e particularmente sensíveis ao papel simbólico da fronteira, podem interpretar a criação de áreas protegidas em zona de fronteira como perda de território e de recursos naturais associados, particularmente no que concerne ao patrimônio genético. Assim, organizações não-governamentais internacionais que atuam como agentes e promotoras da conservação podem ser percebidas com animosidade, sob acusação de ingerência externa.

Grupos regionais podem, por sua vez, partilhar da mesma hostilidade e entender as organizações não-governamentais como “vilãs” que combatem o desenvolvimento de atividades produtivas em regiões já carentes de oportunidades, não só quando apontam os impactos ambientais causados por grandes obras de infraestrutura, mas também quando “impedem” a livre utilização do território por meio de apoio à criação de áreas protegidas. Ou inversamente, os mesmos grupos poderão corroborar tais iniciativas quando estas se apresentarem associadas à promoção de turismo e a perspectivas de desenvolvimento (Bial, 2001).

Estados centrais também tendem a considerar a criação de áreas protegidas transfronteiriças como perda de soberania nacional, uma vez que esta criação vai de encontro à autonomia do Estado para tomar decisões independentes sobre o uso de recursos situados em seu território – ou seja, o Estado teria de ceder em algum grau o controle de seus recursos para países vizinhos e novos parceiros da escala internacional (Wolmer, 2003). Esses mesmos parceiros – em especial instituições financeiras, agências multilaterais e fundações privadas – podem se revelar aliados de peso contra eventuais interesses de grandes mineradoras e empresas petroleiras pelas áreas em jogo.

Ao mesmo tempo, Estados podem usar áreas de proteção transfronteiriças como zonas-tampão para impedir ou restringir o acesso de grupos locais ou países vizinhos a vastas áreas na zona de fronteira (Brasil, 2005), e não necessariamente com objetivos

conservacionistas e/ou de cooperação binacional. Podem também valer-se de recursos, esforços e apoio internacional para fortalecer sua presença no território (Duffy, 2005) e ampliar seu controle sobre estratégias transfronteiriças de sobrevivência, como o tráfico de drogas, o contrabando, e a migração clandestina de trabalhadores (Wolmer, 2003). Áreas protegidas podem igualmente afetar outras estratégias de sobrevivência por meio da súbita criminalização de usos ancestrais dos recursos naturais, como a caça, a pesca e a coleta, além de rituais sagrados (Schroeder, 1999). Desse ponto de vista, comunidades locais diretamente afetadas podem perceber como mero exercício de retórica os instrumentos de gestão conjunta e planejamento participativo promovidos pela abordagem biorregional (Wolmer, 2003).

Interações entre Estado, comunidades locais e setor privado também não representam ponto pacífico. Um aspecto da abordagem biorregional muito criticado por ativistas consiste no incentivo ao envolvimento de atividades privadas aliadas aos objetivos conservacionistas, de forma que as áreas protegidas possam se tornar autossustentáveis. Na África, é comum que áreas protegidas transfronteiriças sejam impulsionadas por grandes empreendimentos ecoturísticos, sob promessa de repartição de benefícios com comunidades locais preexistentes. Não só empreendimentos turísticos demoram a se consolidar e a gerar retorno financeiro – tempo que as comunidades locais geralmente não podem esperar –, como não costumam originar acumulação local de capital (Duffy, 2005). Promessas de oferta de empregos e de lucros tampouco se consolidam (Wolmer, 2003), muito menos em zonas de fronteira, onde direitos de propriedade muitas vezes não são formalizados por meio de documentos, ou são especialmente vulneráveis à grilagem.

Em síntese, é possível depreender duas ordens de problemas: aqueles próprios à implantação de áreas protegidas em zonas de fronteira e aqueles que ocorrem em áreas protegidas indiscriminadamente, mas se agravam na zona de fronteira.

Elementos da abordagem biorregional constituem exemplo do segundo caso, pois têm sido centrais na proposição e implantação de áreas protegidas transfronteiriças. Sua utilização é ao mesmo tempo apresentada como responsável por sucessos e fracassos, ora por planejadores, ora por críticos. Tais avaliações são de qualquer forma preliminares, pois se dedicam a discutir iniciativas contemporâneas e de curto e médio prazo. Ademais, falta a densidade de casos empíricos e de artigos que possibilitem generalizações teóricas mais seguras. Além de até certo ponto escassa, a produção bibliográfica é em sua quase totalidade técnica e institucional, realizada em grande parte por especialistas diretamente ligados às organizações dedicadas a projetos transfronteiriços de conservação (IUCN, UNESCO, UNEP, para citar apenas algumas). Assim, as críticas não são incomuns, mas costumam ser formuladas com caráter instrumental, a fim de tornar a conservação mais efetiva em áreas protegidas.

A predominância de profissionais e pesquisadores oriundos das ciências naturais sobre os de formação em ciências humanas é bastante frequente e tem sido apresentada como problema, tanto para a compreensão dos processos sociais (e espaciais) que envolvem áreas

protegidas (transfronteiriças ou não), quanto para a efetividade das metas conservacionistas nestas áreas. A produção de geógrafos em relação às áreas protegidas (transfronteiriças ou não) é ainda mais rara, muito embora a relação sociedade/natureza figure como tema clássico e consagrado da geografia. As áreas protegidas oferecem aos geógrafos a oportunidade de discutir outros tópicos caros à geografia: escalas geográficas, zoneamento e relações espaciais (Schroeder, 1999).

4 TIPOS DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS

As áreas protegidas transfronteiriças são usualmente consideradas como um subconjunto de práticas de cooperação transfronteiriça. Com um enfoque mais voltado à promoção da paz, Richard McNeil (1990) propõe um interessante esquema classificatório de parques internacionais que também contempla a proteção e o gerenciamento de recursos naturais compartilhados e a proteção de populações que habitam em zonas de fronteira. Os parques são classificados de acordo com o controle presumido e a propriedade da área, com a soberania dos países onde incidem e, de forma secundária, de acordo com a amplitude do interesse que despertam. O desenho ambicioso da proposta, de difícil aplicação, não teve desdobramentos posteriores.

As áreas protegidas transfronteiriças também são consideradas uma modalidade particular de “áreas de gerenciamento transfronteiriço de recursos naturais” (*Transboundary Natural Resource Management – TBNRM Area*), que não implicam necessariamente a presença de áreas protegidas (Braack *et al*, 2006). Podem também receber denominações diversas em função da presença de objetivos associados à conservação da biodiversidade. Assim, os parques da paz, cuja implantação pretende corroborar esforços cooperativos entre países anteriormente em conflito, são usualmente considerados um subtipo de área protegida transfronteiriça (Sandwith *et al*, 2001; Braack *et al*, 2006). Quando associadas a projetos de desenvolvimento social e econômico, como é frequente na África, são denominadas *transboundary conservation and development areas* (TBCA). O termo *transfrontier conservation area* (TFCA) é aplicado de forma análoga em iniciativas situadas no Leste africano, onde a rejeição pelo termo ‘área protegida’ é bastante elevada, por sua constante associação com práticas de remanejamento e de interdição de acesso a recursos naturais (Phillips, 1997).

A tipologia mais recente não por acaso representa a abordagem mais abrangente e inclui largo espectro de possibilidades sob o termo “guarda-chuva” de área protegida transfronteiriça. Proposta por participantes de um *workshop* organizado na Tailândia conjuntamente pela IUCN e pela ITTO, em fevereiro de 2003 (Dudley, s/d), essa tipologia tem o mérito de se fundamentar em casos empíricos. A Figura 1 representa graficamente os cinco tipos considerados:

- a) duas ou mais áreas protegidas contíguas, ao longo de um limite político internacional;
- b) mosaico de duas ou mais áreas protegidas fronteiriças, com uso do solo favorável à conservação nas áreas intermediárias;
- c) mosaico de duas ou mais áreas protegidas fronteiriças, com uso do solo não-favorável à conservação nas áreas intermediárias;
- d) duas ou mais áreas protegidas fronteiriças, incluindo área protegida proposta do lado oposto ao limite internacional;
- e) uma ou mais áreas protegidas transfronteiriças em um lado do limite político internacional, com uso do solo favorável à conservação do outro lado do limite internacional.

Alguns aspectos da tipologia devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, não há exigência de contiguidade espacial entre áreas adjacentes ao limite político internacional, nem entre terceiras áreas adjacentes a estas; tampouco foi definida a distância máxima entre áreas protegidas não-contíguas. O critério de pertencimento entre áreas geograficamente separadas é qualitativo, na medida em que estas devem compartilhar ecologia e problemas comuns, ou apresentar alguma interação entre espécies. Na África, é bastante frequente que áreas desse tipo sejam criadas para proteger rotas migratórias de grandes mamíferos.

Os interstícios que aparecem nos tipos (b) e (c) tanto podem apresentar uso do solo favorável, quanto uso do solo não-favorável à conservação da natureza, o que significa algum grau de controle sobre áreas intermediárias. Nos casos de uso do solo favorável à conservação (b), são explicitamente citadas áreas que utilizam manejo sustentável ou zonas de amortecimento. As zonas de amortecimento não constituem necessariamente áreas protegidas; são criadas geralmente para minimizar os impactos sofridos pelas áreas protegidas. As terras indígenas, ainda que não explicitamente mencionadas pelos autores da proposta, foram incluídas, pois índios têm formado alianças com movimentos conservacionistas, promovendo baixos índices de desmatamento em suas terras (Schwartzman e Zimmerman, 2005; Nepstad *et al.*, 2006). Por extensão, atividades como a agricultura orgânica e o manejo certificado de florestas poderiam ser consideradas usos do solo favoráveis à conservação. De forma oposta, como mencionado pelos autores, o uso de solo não-favorável à conservação (c) inclui fazendas e – por extrapolação – centros urbanos, ou ainda áreas produtivas especialmente intensivas em terra, como as frentes madeireiras, garimpeiras, pecuaristas, e outros.

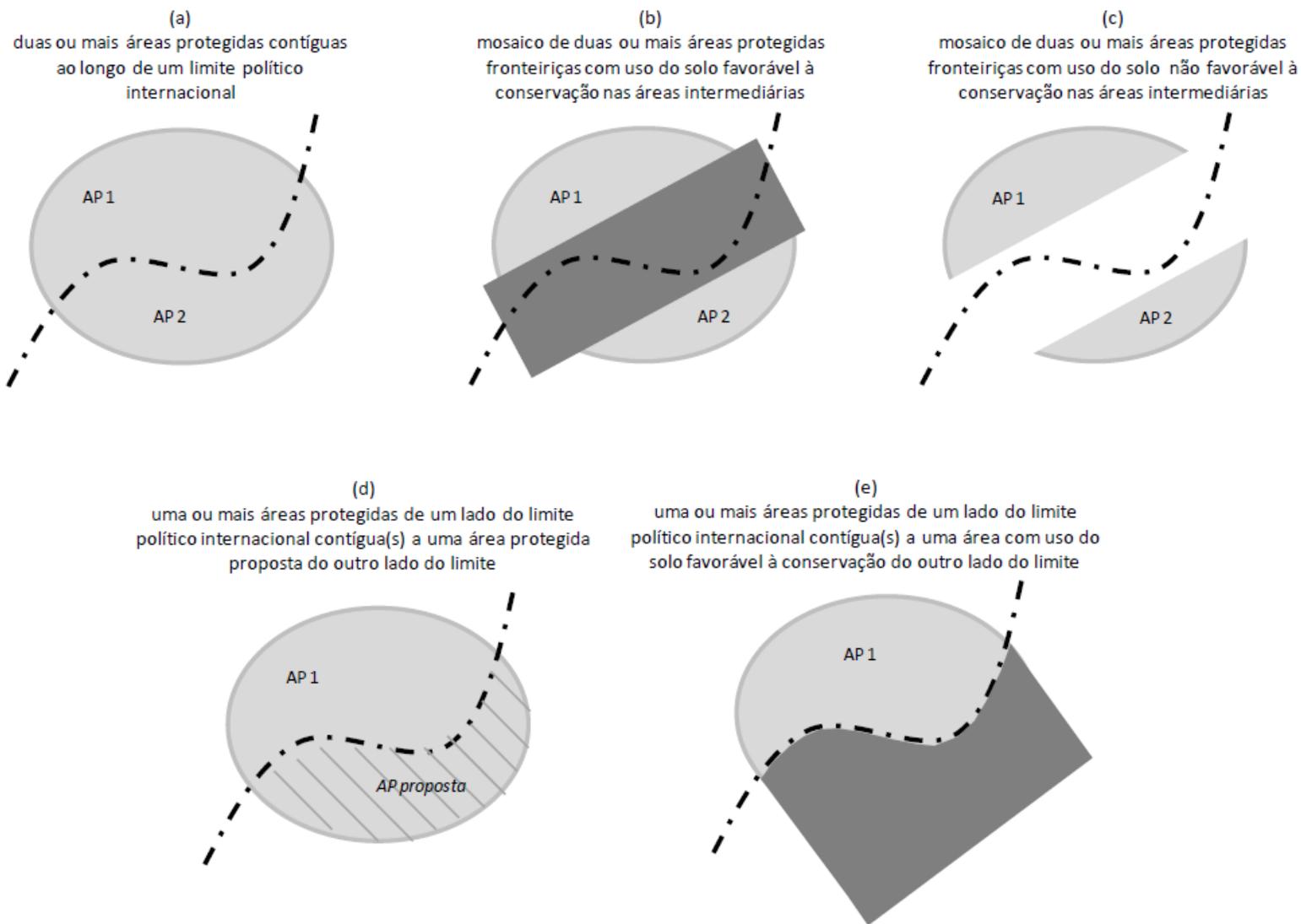
Também não há exigência de que todas as áreas envolvidas possuam existência legal, isto é, que tenham sido criadas por atos normativos do país a que pertencem. Essa tolerância permitiu abrir o leque para áreas ainda em estudo (d), ou para áreas onde o uso do solo é favorável à conservação (e), mesmo aquelas que provavelmente não se qualificam como áreas protegidas, seja pelo tamanho, pela importância ou pelo grau de alteração da paisagem.

No tocante à existência de mecanismos de cooperação, a tipologia sugere amplo espectro de situações, que variam desde o reconhecimento formal das áreas protegidas

transfronteiriças, definidas legalmente nos dois ou mais países onde se localizam e com suporte de seus níveis políticos mais altos, até um simples e informal arranjo de cooperação, em que se compartilham informações e recursos diversos.

Os níveis de cooperação entre as instâncias responsáveis por áreas protegidas transfronteiriças são o objeto de outra tipologia (Zbicz, 1999; Sandwith *et al*, 2001) que se fundamenta na frequência, intensidade e natureza das atividades realizadas para estabelecer uma classificação gradativa. Uma vez que contempla apenas a existência de instâncias de participação e de atividades de planejamento e gerenciamento conjunto entre equipes, essa tipologia apresenta limitada aplicação no contexto sul-americano, no qual muitas áreas protegidas não possuem qualquer infraestrutura de apoio local ou gestores e funcionários alocados, cujos contatos se pudesse avaliar. Tampouco contempla a existência de mecanismos de cooperação em outras escalas governamentais (acordos, eventos, políticas) ou impulsionados por atores distintos, como povos indígenas, organizações não-governamentais e comitês fronteiriços locais, que são, na fronteira, mais a regra do que a exceção.

Tipologia de Áreas Protegidas Transfronteiriças, de acordo com IUCN/ITTO Workshop (2003)



GÊNESE DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS

Com base nessa tipologia (Figura 1) e na análise dos casos empíricos relatados na bibliografia, foi possível elaborar um modelo da gênese de áreas protegidas transfronteiriças. Quatro processos de formação foram identificados e esquematicamente representados na Figura 2.

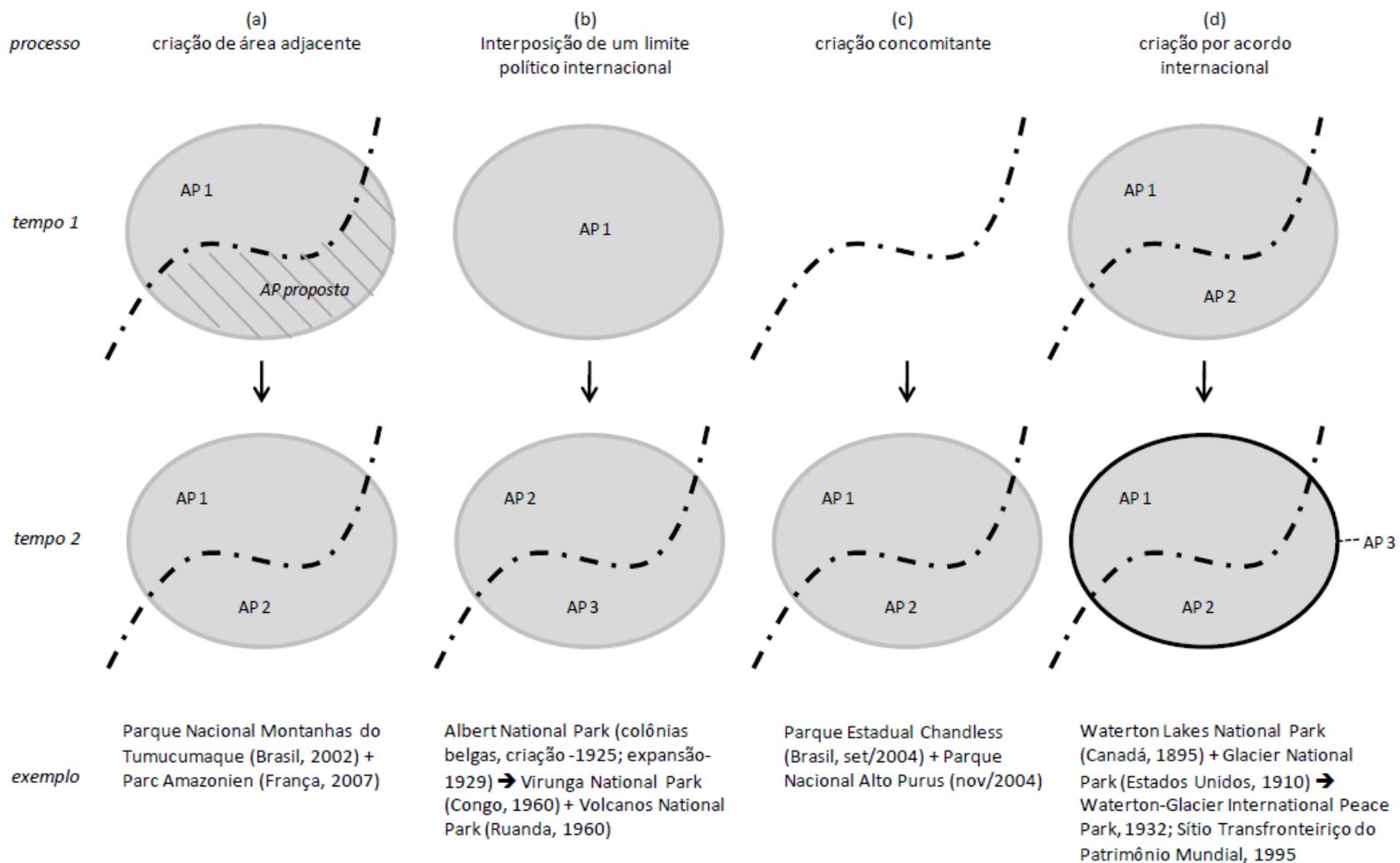
O processo (a) é o mais frequente e ocorre quando uma área protegida proposta, adjacente a uma ou mais áreas protegidas instituídas no país limítrofe, é também reconhecida e legalmente instituída. Por definição, a área protegida já é transfronteiriça no tempo 1 (tipo d), mas o tempo 2 representa um estágio mais avançado (tipo a).

É o caso, por exemplo, da área protegida transfronteiriça formada pelo Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, no Brasil, e pelo Parc Amazonien, na Guiana Francesa. Apesar de consolidado mais recentemente (2007), o Parc Amazonien foi proposto bem antes (durante a ECO-92).

O segundo processo (b) é mais raro, e foi inspirado no caso já aqui exemplificado do *Albert National Park* – criado no lado oeste das Montanhas Virungas, em 1925, e posteriormente expandido para abranger a totalidade das montanhas situadas nas então colônias belgas do Congo e Ruanda-Urundi. Com a independência de ambas em 1960, o parque foi clivado em duas partes, as quais conformam uma área protegida do tipo (a).

Um exemplo emblemático do processo (c) poderia ser a Cordillera del Condor, uma área protegida transfronteiriça implementada em 1998 como parte das negociações de paz entre Peru e Equador. A ideia de criar um parque da paz na zona de litígio partiu do então ministro equatoriano do Meio Ambiente, que era, na época, também o presidente da IUCN (Sandwith *et al*, 2001).

Gênese de Áreas Protegidas Transfronteiriças



O quarto e último processo (d) representa um estágio mais avançado, no qual é estabelecida uma área protegida transfronteiriça, em sobreposição às áreas nacionais já existentes, por meio de acordos bilaterais e multilaterais entre os respectivos governos. O processo também ocorre quando essas áreas recebem designações internacionais. As categorias Reserva da Biosfera⁵ e Sítio do Patrimônio Natural Mundial⁶ são atribuídas pela UNESCO a áreas protegidas consideradas de valor universal. Ambas as categorias não incluíam, inicialmente, a modalidade transfronteiriça, que demanda critérios especiais. As primeiras denominações transfronteiriças foram concedidas em 1992 a duas reservas da biosfera na zona de fronteira da Polônia, uma com a República Tcheca e outra com a Eslováquia. A instituição de áreas semelhantes foi particularmente destacada durante a conferência internacional que avaliou o programa, o que resultou na recomendação de que áreas semelhantes fossem estabelecidas como um instrumento para lidar com a conservação de organismos, ecossistemas e recursos genéticos que atravessam as fronteiras internacionais (Estratégia de Sevilha, 1995). Como parte da estratégia de disseminar o modelo, o conselho coordenador do programa adotou uma série de diretrizes para o estabelecimento e funcionamento de reservas transfronteiriças da biosfera (2000), publicou um guia comparativo das cinco primeiras denominações (UNESCO, 2003) e realizou duas conferências internacionais sobre a aplicação do conceito (2000 e 2004).

As zonas úmidas de relevante importância ambiental recebem a designação Sítio Ramsar e, quando aplicável, Sítio Ramsar Transfronteiriço, do Comitê Permanente da Convenção de Zonas Úmidas de Importância Internacional (1971). Pode também ocorrer que as duas áreas protegidas adjacentes ao limite político internacional recebam designações internacionais, de forma independente.

Note-se que as três designações implicam maior *status*, possibilidade de aumento da atratividade turística, e, em maior ou menor grau, modalidades de financiamento. Designações internacionais especificamente dedicadas a áreas protegidas transfronteiriças também são conferidas nos continentes europeu e africano, onde estas últimas são mais numerosas. Vale ainda ressaltar que esse processo em particular (**d**) envolve mecanismos formais de cooperação, tanto para a elaboração dos acordos bilaterais e multilaterais, quanto para a candidatura a designações internacionais – caso em que a presença de processos colaborativos em gestão, planejamento e conservação da biodiversidade constitui um dos critérios de avaliação.

Tais processos colaborativos são previstos como forma de tornar a conservação mais efetiva, e impedir que diferenças nos marcos legais, nos recursos e nas práticas de

⁵ O Programa o Homem e a Biosfera (MAB) foi criado em 1974; a primeira denominação foi concedida em 1986.

⁶ A UNESCO também confere a áreas de excepcional valor cultural e histórico o título de Sítios do Patrimônio Histórico Mundial, inclusive a áreas transfronteiriças como as Missões Jesuítas dos Guaranis na fronteira entre Brasil e Argentina.

conservação de um lado da fronteira comprometam a integridade do ecossistema transnacional. Todavia, a discussão dos casos empíricos aponta uma reversão de prioridades, na qual os objetivos políticos de promoção da cooperação e da paz (*peace parks*) têm gradativamente assumido importância por si mesmos. O risco é que nenhuma das duas metas seja alcançada.

REFERÊNCIAS

- BESANÇON, C. Global transboundary protected areas network. A new initiative of the Transboundary Protected Areas Task Force. Paper for IUCN, drawing on results of an ITTO/IUCN workshop. Disponível em: <http://www.tbpa.net/issues_02.htm/>. Acesso em: 25/04/2007.
- BIAL, J. J. Response to Oran Young. **The Common Property Resource Digest**, n.59, pp.5-6, 2001.
- BRAACK, L. et al. **Security considerations in the planning and management of transboundary conservation areas**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2005. 416p.
- CHESTER, C. Transboundary protected areas. In: Cutler J. C. (Ed.). **Encyclopedia of Earth**. Washington, D.C.: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment 2006. Disponível em: <http://www.eoearth.org/article/Transboundary_protected_areas>. Acesso em: 11/06/2007.
- DUDLEY, N. **A typology of transboundary protected areas: different approaches for different needs**. Paper for IUCN, drawing on results of an ITTO/IUCN workshop: IUCN / UNEP-WCPA.
- DUFFY, R. Global politics and peace parks. **Parks for Peace or Peace for Parks? Issues in practice and policy**. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.
- FREITAS, G.S. de. **Propuesta de trabajo sobre áreas protegidas colindantes en zonas de frontera en la región amazónica**. Brasília: OTCA, 2007. Disponível em: <<http://www.otca.info/biodiversidade>>. Acesso em: junho de 2008.
- HAMILTON, L. S. et al. **Transborder protected area cooperation**. Canberra: Australian Alps Liaison Committee and IUCN, 1996. 64p.

- INRENA. **Informe Nacional del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano 2007**. Lima, Peru: Intendencia de Áreas Naturales Protegidas – INRENA / Comité Peruano de la Unión Mundial para la Naturaleza – IUCN / Grupo Nacional Peruano de la Comisión Mundial de Áreas Naturales Protegidas - WCPA/IUCN, Programa Desarrollo Rural Sostenible de la GTZ – Peru, 2007, 146p.
- MACHADO. Drug Trafficking Control Measures and their Geostrategical Implications in the Amazon Region. Paper presented at the **III International Conference on the International Research Project on the Economic and Social Transformations connected with the International Drug Problem**. New Delhi, MOST-UNESCO, November, 1999. 17p.
- MCNEIL, R. J. International Parks for Peace. In: THORSELL, J. (Ed.). **Parks on the borderline: experiences in transfrontier conservation**. Gland, Switzerland: IUCN, 1990, pp. 23-38.
- MITTERMEIER, R. A et al. **Transboundary conservation: a new vision for protected areas**. Mexico City: CEMEX; Agrupación Sierra Madre, 2005. 369p.
- NEPSTAD, D. et al. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. **Conservation Biology**, v.20, n.1, p.65-73, 2006.
- OVIDO, G. T. Human communities and transboundary protected areas: bringing social issues into transboundary conservation. Paper for IUCN, drawing on results of an ITTO/IUCN workshop. Disponível em: <http://www.tbpa.net/issues_03.htm> . Acesso em: abril de 2007.
- PERREAULT, T. Changing places: transnational networks, ethnic politics, and community development in the Ecuadorian Amazon. **Political Geography**, v. 22, n.1, pp.61-88, 2003.
- PHILIPS, A. Editorial. The Parks for Peace Conference. **Parks**, vol. 7, n. 3, pp. 1-2, 1997.
- REYERS, B.. Evaluating transboundary protected areas achieving biodiversity targets. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durban, South Africa, 2003.
- RODRIGUEZ, J. P. et al. ENVIRONMENT: Globalization of Conservation: A View from the South. **Science**, v.317, pp. 755-756, 2007.
- SANDWICH, T. et al. **Transboundary protected areas for peace and co-operation**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2001. 111p.
- SCHROEDER, R. Geographies of environmental intervention in Africa. **Progress in Human Geography**, v.23, n.3, pp.359-378, 1999.
- SCHWARTZMAN, S.; ZIMMERMAN, B. Conservation Alliances with Indigenous Peoples of the Amazon. **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, pp. 721-727, 2005.
- STEIMAN, R. **Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia/UFRJ – tese de doutorado, 2008.

TERRY, A. *et al.* **The Green Belt of Europe: From Vision to Reality**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006. 214p.

THORSELL, J. (Ed.). **Parks on the borderline: experiences in transfrontier conservation**. Gland, Switzerland: IUCN, 1990. 98p.

UNESCO. **Five transboundary biosphere reserves in Europe**. Paris: UNESCO, 2003. 96p.
(Biosphere Reserves Technical Notes)

WEST, P.; BROCKINGTON, D. An anthropological perspective on some unexpected consequences of protected areas. **Conservation Biology**, v. 20, n. 3, pp. 609-616, 2006.

WOLMER, W. Transboundary Protected Area governance: tensions and paradoxes. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durhan, África do Sul, 2003.

ZBICZ, D. C. Transfrontier Ecosystems and Internationally Adjoining Protected Areas. 1999.
Acesso em: maio de 2007.

Disponível em:

<http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/transboundary/adjoining.pdf>.