

Os princípios da soberania e cooperação internacional e o desenvolvimento das relações entre os Parques Nacionais do Iguazu e Iguazú

The principles of sovereignty and international cooperation and the development of relations between the Iguazu and Iguazú National Parks

João Alípio Anastácio de Paula Correa*
Katiane Fernandes Camacho **
Pedro Henrique Ribeiro de Oliveira ***

Resumo

O Parque Nacional do Iguazu, brasileiro, e o Parque Nacional Iguazú, argentino, partilham um único ecossistema. Embora haja previsão expressa na Constituição Federal, em seu artigo 4.º, inciso IX, não existe de fato uma política oficial de cooperação entre os Estados, de forma que a divisão da proteção acaba por prejudicar a efetiva preservação do Parque. Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo identificar a necessidade de se cooperar para a preservação ambiental. O trabalho evidencia e apresenta, através de fundamentos jurídicos nacionais e internacionais, a obrigação brasileira de cooperar, ante a indispensabilidade da preservação da fauna e flora do Parque, com o Estado argentino.

Palavras-chave: Cooperação para a preservação. Parques Nacionais. Interdependência ambiental. Obrigação de cooperar.

Abstract

The Brazilian Iguazu National Park and the Argentine Iguazú National Park share a unique ecosystem. Although there is an express provision in the Brazilian Federal Constitution, in its article 4, item IX, in fact there is no official policy of cooperation between the states, thus the division of protection ends up harming the effective preservation of the Park. In this sense, the present study aims to identify the need to cooperate for environmental preservation. The paper shows and presents, through national and international legal bases, the Brazilian obligation to cooperate, given the indispensability of the preservation of the fauna and flora of the Park, with the Argentine State.

Keywords: Cooperation for preservation. National Parks. Environmental interdependence. Obligation to cooperate.

* Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Especialista em Geopolítica e Defesa pela UFRGS e, graduando em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Contato: joaoalipioapc@gmail.com

** Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Contato: katiancamacho@gmail.com

*** Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Contato: pedrohribeiro19@gmail.com

Introdução

O Parque Nacional do Iguaçu, localizado no Brasil, divide com o Parque Nacional Iguazú, na Argentina, o seu objeto de proteção, um ecossistema que foi reconhecido como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO. O parque se localiza na região de fronteira entre os países, o que naturalmente faz com que surjam alguns conflitos, principalmente na seara administrativa.

Ainda que a primeira vista o compartilhamento da proteção entre dois países possa parecer uma situação extremamente benéfica, a ausência de uma política oficial de cooperação entre os Estados acaba por comprometer a potencialidade de uma melhor administração conjunta. Em um ambiente de conflito de soberanias, é indispensável a colaboração binacional para uma efetiva proteção do ecossistema. Situações que aparentam ser corriqueiras, como o encontro de funcionários dos Parques para uma reunião ou o estabelecimento de uma política de ação conjunta, são tarefas improváveis sem uma política de cooperação oficial entre os países.

Nessa lógica, tem-se como hipótese inicial de pesquisa que o Estado brasileiro é obrigado a cooperar com a Argentina, em virtude das normas de Direito Internacional e obrigações internacionais assumidas. Apesar de o princípio do Direito Internacional da cooperação encontrar-se embasado no ordenamento jurídico pátrio através da Constituição da República em seu art 4º, inciso IX, há pouca movimentação no sentido de concretizar tal dever.

É importante ressaltar que o objeto de proteção de ambos os Parques, o ecossistema local, não respeita fronteiras artificiais humanas, demandando ações conjuntas para que o objetivo das instituições seja cumprido de maneira adequada. De tal modo, uma das justificativas sociais da realização do presente artigo é a necessidade de uma proteção eficiente da flora e fauna do Parque, que pode se dar com o estabelecimento da cooperação oficial entre as administrações.

Em termos da importância jurídica da pesquisa, ainda que exista uma diferença entre a obrigação assumida e o ambiente fático, é essencial, para que o Direito tenha de fato um caráter transformador, que os compromissos internacionais assumidos pelo país sejam convertidos em ações práticas. Além disso, considerando a relevância dos Parques Nacionais do Iguaçu e Iguazú para a manutenção de um ambiente estável e não degradado, faz-se essencial um estudo acerca da obrigatoriedade dos respectivos Estados em

colaborar para garantir o aprofundamento e melhoria das relações entre os sítios de conservação, uma vez que tal prática efetivaria o desenvolvimento da sustentabilidade regional.

O trabalho em questão utiliza a abordagem dedutiva e possui caráter exploratório documental, utilizando-se de periódicos especializados e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com o objetivo de identificar os fundamentos jurídicos nacionais e internacionais que obrigam o Brasil a estabelecer essa cooperação.

Os Parques Nacionais Iguazu e Iguazu e suas dificuldades

O Parque Nacional do Iguazu, criado em 1939, tem como objetivo a proteção do ecossistema natural da região. É de fácil percepção, entretanto, que a natureza não obedece às fronteiras humanas, e que em ordem de proporcionar uma efetiva proteção, é necessário que os esforços de preservação ultrapassem os limites nacionais. No tocante ao objeto de proteção do Parque do Iguazu a situação é, em tese, favorável, uma vez que também é protegido pelo Parque Nacional Iguazú, na Argentina.

No Brasil, a área de proteção se estende por mais de 180 mil alqueires, enquanto o Parque argentino protege 60 mil alqueires em seu território. O Parque Nacional Iguazú foi criado cinco anos antes do brasileiro através do Decreto n.º 64.974, após uma série de transferências e a desapropriação (SCHIOFFINO, ALMIRÓN, CHEDIACK, 2002).

Guardadas as devidas críticas - uma delas sobre a qual consiste este trabalho - é notório que a existência de duas instituições de proteção é um fato muito benéfico para a efetiva garantia de conservação do ecossistema. Se em solo nacional a proteção dada às áreas ao redor das unidades de conservação é de difícil realização, pior seria se a Argentina não promovesse proteção semelhante do outro lado da fronteira.

Como o assunto se desenrola em uma região fronteiriça, é de suma importância que esta seja vista de uma forma crítica, além da linha traçada no mapa. Em uma acepção internacionalista, a escola realista encara as fronteiras dos Estados como intrínsecas à soberania nacional. Nas palavras de Bull (2002), as fronteiras são os principais pontos de entrada de pessoas e bens indesejáveis, e apenas representam uma região delicada ao Estado, sem a necessidade de uma atenção especial (BULL, 2002).

Em contrapartida, os teóricos liberais - que tratam os atores não estatais como o ponto central no cenário internacional, e não os Estados - entendem a fronteira como um espaço de circulação de interesses e recursos relacionados à interdependência. Keohane e Nye (2001), dois dos principais expoentes da vertente teórica, trazem em *Power and Interdependence* um dos mais clássicos conceitos de interdependência: a relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada país implicam efeitos diretos nos outros países (KEOHANE; NYE, 2001).

Tratando de assuntos relacionados ao meio-ambiente, é visível que a perspectiva liberal se coaduna com a análise, pelo próprio caráter interdependente das questões ambientais. Essa natureza do tema levou a uma grande movimentação da comunidade internacional a partir do século XX, diante da necessidade de positividade de normas orientadoras das ações estatais.

As obrigações internacionais podem decorrer de várias fontes, como tratados bilaterais e convenções e vinculam o comportamento do Estado ao assumido perante outros entes internacionais. A sua violação consiste na inconsistência entre as condutas adotadas e o exigido pela obrigação, mesmo que tal violação seja apenas parcial.

Um dos mecanismos adotados pela comunidade internacional foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), parte do sistema ONU (organizações que visam ao cumprimento dos objetivos da organização). Dentre as áreas de atuação do PNUMA, destaca-se a de desenvolvimento de normas, padrões e políticas internacionais e a facilitação de ação colaborativa internacional. Apesar da evolução do programa, sua influência tem se mostrado diminuta, tanto por fatores externos, como a sua ausência de autoridade formal sobre os membros da ONU, quanto internos aos Estados, relativos à dificuldade de comunicação entre os níveis administrativos e entre administrações de outros países (IVANOVA, 2010).

O objeto de análise deste trabalho consiste exatamente na segunda falha apresentada acima aplicada ao contexto do Parque Nacional do Iguaçu. Para além dos benefícios trazidos pela gestão compartilhada na preservação de um ecossistema, diversos problemas de ordem prática podem surgir nesta relação, ainda mais quando os responsáveis pela proteção pertencem a países distintos. Realizar reuniões coletivas, exercer a fiscalização de maneira integrada e promover ações pontuais efetivas são dificuldades que ambas as

administrações enfrentam diariamente diante da inexistência de uma política oficial de cooperação entre os países.

Nesse sentido, o questionamento do trabalho recai sobre a existência de elementos jurídicos nacionais e internacionais que obrigam o Brasil a estabelecer tal política de cooperação no tocante aos Parques Nacionais. Como dito anteriormente, as questões ambientais, sobretudo em regiões fronteiriças, apresentam um elevado grau de interdependência e a própria necessidade de uma proteção conjunta eficiente da flora e fauna do ecossistema é justificativa mais do que suficiente em termos sociais para a pesquisa.

Além disso, a existência de obrigações internacionais que vinculam o Brasil ao estabelecimento de uma governança ambiental compartilhada são por si só, uma justificativa jurídica à pesquisa. Honrar compromissos internacionais vai além da mera assinatura e ratificação, principalmente no tocante às normas de cooperação internacional, sendo essencial a concretização das obrigações abstratas assumidas em uma política local.

Cooperação e obrigações internacionais

A problemática na existência de dois parques que compartilham o mesmo objeto de proteção consiste no conflito entre as normas jurídicas de cada país. Nesse sentido, a divergência reside em um choque entre as soberanias nacionais.

Diante de conceito tão abrangente, faz-se necessário delimitar a interpretação que será dada ao referido princípio neste trabalho. Para a análise em questão, adota-se a ideia de que soberania é uma noção intrinsecamente ligada a uma concepção de poder, de tal forma que se baseia na independência dos Estados entre si, decorrendo do poder interno ilimitado que estes possuem. Neste sentido, Dallari (2011) conceitua soberania como:

[...] verifica-se que o poder soberano não se preocupa em ser legítimo ou jurídico, importando apenas que seja absoluto, não admitindo confrontações, e que tenha meios para impor suas determinações. Em tal sentido, a soberania, baseada na supremacia do poder do mais forte, estimulou um verdadeiro egoísmo entre grandes Estados, pois todos se afirmavam soberanos e só agiam como tais aqueles que tivessem força para tanto. (DALLARI, 2011, p. 72)

Buscando um aspecto mais jurídico, a soberania igualmente apresenta-se como algo relacionado ao poder, no entanto, aqui rela-

tivo ao “poder de decidir”, ou seja, o soberano é aquele que irá decidir qual regra jurídica será aplicada àquele Estado (DALLARI, 2011).

Nesta ótica, no direito internacional, por vezes é necessário que os Estados flexibilizem sua soberania – desta forma, tem-se o princípio da cooperação internacional, dimensão cuja qual se fortaleceu no século XX. Dessa forma, é perceptível que o papel do Direito Internacional na sociedade moderna passa a ser cada vez mais o de conciliação e promoção comum da humanidade. Nesse sentido, a conceituação de cooperação é indispensável.

Outrossim, igualmente é relevante o princípio da sustentabilidade, que Bosselmann (2015) define como “o dever de proteger e restaurar a integridade dos sistemas ecológicos da Terra” (BOSSELMANN, 2015, p. 78). Nesse sentido, a noção de sustentabilidade adotada pelo autor é forte, uma vez que esta se define pela contemplação das limitações dos sistemas ecológicos, cujos quais a Economia e a sociedade devem observar.

Assim, o princípio citado no parágrafo anterior é um passo na direção de tornar o conceito “proteger e restaurar” operacional, uma vez que possui qualidade normativa, sendo reflexo de uma moral fundamental e podendo causar efeito legal (BOSSELMANN, 2015).

Nesta senda, faz-se necessário a criação de mecanismos que busquem a efetiva proteção do Parque Nacional do Iguaçu. No caso em estudo, para que se preserve um parque que abrange dois territórios com jurisdições distintas, têm-se tratados internacionais como meios de submeter o Brasil a cooperar com outros países, voltados igualmente à proteção ambiental.

No ano de 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, diante da necessidade crescente de conservação de determinadas espécies que realizam suas rotas dentro de países fronteiriços, nasceu a “Convenção de Bona” ou “CMS” (do inglês *Convention on Migratory Specie*). Tal Convenção visa conservar um vasto conjunto de espécies migratórias, que cerceiam áreas fronteiriças, buscando proteger a vida selvagem e seus habitats. Diante do reconhecimento de proteção das referidas espécies, foi elaborada a Convenção Sobre a Conservação de Espécies Migradoras da Fauna Selvagem, a “Convenção de Bona”, entrando em vigor no ano de 1983 (ICNE, ANO, s/p).

O Brasil aderiu a Convenção de Bona em 2015, tornando-se signatário (BRASIL, 2017), apresentando-se, assim, como um mecanismo válido para ser aplicado na relação entre os países

Brasil e Argentina, tendo em vista a primordialidade de alcançar efeitos práticos de proteção e preservação do Parque Nacional do Iguazu e Iguazú.

Naturalmente, outro conceito importante é a *soft law*, que, muito embora seja relevante no tocante ao presente artigo, não é considerado como fonte do Direito Internacional Público por ainda existir uma grande discussão acerca de sua natureza jurídica.

Em 1983, o relator do *Institut de Droit International*, Michel Virally, apontou que a conjuntura econômica internacional da época requeria flexibilidade na execução de seus acordos, razão pela qual existiam – e existem até hoje – normas de Direito Internacional que, em que pese sejam adotadas com frequência pelos mais diversos sujeitos internacionais, não só não são obrigatórias como também deixam aos seus receptores uma margem de apreciação no que diz respeito ao cumprimento do seu conteúdo (MAZZUOLI, 2011).

Com isso, se despontam dúvidas quanto ao caráter jurídico de referidos instrumentos, chamados de *soft law* (em tradução livre, “lei branda”; alguns autores utilizam os termos “direito flexível” e “direito maleável”). Mazzuoli (2011) ensina que o termo *soft* vem não da flexibilidade do direito em si, mas sim da plasticidade de suas normas (MAZZUOLI, 2011).

Tal concepção engloba todas as regras cujo valor normativo seja mais dilatado que o das normas jurídicas tradicionais (MAZZUOLI, 2011).

Mazzuoli (2011) esclarece que o que diferencia a *soft law* de normas com um valor propriamente jurídico é que, por se tratar de uma recomendação aos Estados (e não uma obrigação), as sanções aplicáveis no caso de descumprimento são distintas – o que, em última análise, a confirma como apenas um compromisso programático (MAZZUOLI, 2011).

No entanto, vale a pena apontar que, por mais que exista o contraste supramencionado, não é por isso que os textos de *soft law* não são pertinentes.

Um exemplo de *soft law* geralmente citado em livros de Direito Internacional Público são os programas de ação feitos por organizações intergovernamentais, comumente vistos na seara do Direito Internacional do Meio Ambiente. Também existem outros: acordos, agendas, atas finais, códigos de conduta, declarações conjuntas, declarações de princípios, programas de ação, protocolos e recomendações (MAZZUOLI, 2011).

Ainda que o cumprimento de normas consideradas como *soft law* não seja uma conduta exigível internacionalmente, cabe destacar que constituem uma das bases de intenções de cooperação internacional, demonstrando a boa-vontade e interesse do Estado no tema.

Embasamento nacional e internacional para a obrigação de cooperar

Cada sistema jurídico segue sua tradição no sentido de determinar a natureza jurídica dos princípios ambientais, inexistindo um padrão universal (a importância dos princípios não é definida apenas pelo seu status legal, mas sim pela interpretação dos governos, tribunais etc). A questão é que esses princípios geram efeitos legais, podendo, inclusive, ser aplicados coercitivamente. E os princípios ambientais, ao redor do mundo, são muito semelhantes, de modo que, mesmo tendo função diferente do que no âmbito nacional, é possível sua aplicação internacionalmente (BOSSSELMANN, 2015).

Via de regra, apesar de conceitos não jurídicos poderem ter muita influência, somente as normas jurídicas têm efeitos jurídicos nos processos, instrumentos e resultados. Essa linha, conforme Bosselmann (2015), de pensamento vem da máxima de que um princípio só terá um efeito legal se estiver contido em uma lei. Entretanto, o Direito Internacional é criado por uma variedade de fontes e fatores, razão pela qual alguns internacionalistas consideram que o princípio ambiental não precisa ter efeitos jurídicos para ser relevante, já que sua mera existência orienta práticas gerais, conceitos e ideias (BOSSSELMANN, 2015).

E é exatamente como Bosselmann (2015) caracteriza os princípios que não estão incorporados na esfera jurídica: como um ideal, um objetivo, uma política, como princípios morais (BOSSSELMANN, 2015).

Existe um debate acerca da legalidade do desenvolvimento sustentável – alguns dizem que o aspecto legal precisa ser implementado; outros, que o conceito é muito vago, faltando-lhe orientação jurídica e política (também há quem considere o desenvolvimento sustentável como um “metaprincípio”, mas o problema é que essa definição não é muito útil na prática).

Tendo isso em mente, Bosselmann (2015) conclui que o desenvolvimento sustentável pode ser interpretado de duas maneiras. A

primeira é se referindo ao conceito de sustentabilidade ecológica; a segunda, por sua vez, é atribuindo à aludida concepção uma combinação de metas ambientais, econômicas e sociais (BOLSSELMAN, 2015). A leitura do artigo 170 da CF/88 sugere que a Carta Maior adotou esta última visão, senão vejamos:

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, **conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

VI - **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL, 1988, s/p, grifo nosso)

Ao aderir referida perspectiva, impõe a Constituição Federal de 1988 a obrigação do Brasil de tentar cooperar junto à Argentina em relação ao Parque Nacional, uma vez que o Iguazu e o Iguazú, juntos, formam um ecossistema reconhecido pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade – portanto, axiomática é a relevância da salvaguarda da flora e fauna de tal ecossistema, ainda mais que o artigo 225 da CF/88 impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente (mesmo que, nesse caso, isso signifique flexibilizar a soberania dos países abrangidos). Diante dessa situação, resta como impasse à colaboração a soberania de cada um dos Estados.

O conceito de soberania nacional apresentou uma mutação considerável com o decorrer dos séculos, acompanhando a necessidade das sociedades em cada momento histórico. Um de seus primeiros doutrinadores foi o francês Bodin (2003), que a definiu como o poder perpétuo e absoluto de uma República, conceituação apropriada ao momento em que o continente europeu passava no século XVI, em um cenário de ingerência religiosa sobre os assuntos nacionais e conflitos nacionais (BODIN, 2003).

Cabe destacar que ao longo dos anos, a doutrina passou a tratar a soberania como um conceito que possui dupla face, para melhor adequação à realidade. Em sua faceta interna, a soberania se manifesta na capacidade de manutenção da paz e ordem social interna, ao passo em que na manifestação externa, se pauta pelo equilíbrio internacional entre os Estados (MIRANDA, 2004, p. 88).

Em uma análise mais contemporânea, Heller (1995) indica a necessidade de adequação de conceitos à sociedade internacional.

Heller defende que, ainda que restritivo, um conceito diferente precisa ser dado à soberania para que se alcance uma conciliação entre um direito internacional regulador das relações internacionais e o próprio Estado. Como a eficácia desse é fundamentada na vontade dos Estados e em princípios ético-jurídicos (também criados por esses Estados), faz-se fundamental que a aplicação do conceito não seja por demasia restritiva, nem tampouco muito abrangente (HELLER, 1995).

No contexto nacional, Rezek (2013) preleciona que “soberania é o atributo fundamental do Estado, que o faz titular de competências que, em razão da ordem jurídica internacional, não são ilimitadas” (REZEK, 2013, p. 34), admitindo expressamente a inserção do ordenamento nacional em um supranacional. Destaca-se, nesse contexto, a possibilidade constitucional de erigir ao status de emendas constitucionais os tratados internacionais sobre direitos humanos, prevista no parágrafo terceiro do artigo quinto da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A respeito da cooperação internacional, sua atividade passou a ser mais intensa em termos de desenvolvimento após o fim da II Guerra Mundial, um dos maiores choques de soberania da história mundial. Nesse contexto, a promoção do desenvolvimento deu-se através da transferência de recursos, tanto aos países receptores da guerra quanto aos em desenvolvimento, com o foco em projetos infraestruturais (CAVALLIERI, 2012).

No contexto latino americano, parte do foco do trabalho proposto, percebe-se a intensificação da cooperação Sul-Sul, definida pela resolução 64/222 da Assembleia Geral das Nações Unidas como “uma iniciativa comum dos povos do Sul, com base em objetivos comuns e solidariedade, guiada pelo respeito à soberania, não devendo ser encarada como uma forma de assistência, mas de colaboração” (2009). Entretanto, o ordenamento jurídico brasileiro, que favorece a mitigação da soberania em face de obrigações internacionais, também restringe aspectos essenciais à cooperação internacional. Exemplo disso é o próprio artigo 17 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que torna ineficaz o ato estrangeiro que, de alguma forma, afete a soberania nacional (BRASIL, 2010).

Para Menezes (2007), a própria ideia de cooperação internacional entre os povos é um mecanismo para alcançar o progresso da humanidade, pautada no desenvolvimento de uma comunidade

internacional solidária e que trabalhe em conjunto para resolver os problemas que afetam a todos. Nesse sentido, o autor categoriza o conceito em duas formas: a livre e a regulamentada. A cooperação em sua forma livre se dá quando a ação dos Estados ocorre com base na boa vontade dos povos em se auxiliar, como em caso de catástrofes ambientais. A regulamentada por sua vez ocorre mediante a assinatura e ratificação de tratados que regram o comprometimento dos atores em promover apoio mútuo nas mais variadas áreas (MENEZES, 2007).

Quanto à cooperação regulamentada mediante acordos internacionais, Maliska (2007) destaca que o Brasil é, depois de 1988, cada vez mais um Estado Constitucional Cooperativo. Isso significa que não é voltado apenas para si mesmo, mas como referência aos outros Estados membros da comunidade internacional, contexto em que se ganha relevo a garantia de direitos humanos e fundamentais. Dessa forma, a abertura do Estado Constitucional à ordens jurídicas supranacionais de proteção direta ou indireta a direitos humanos não pode ser encarada como uma mera formalidade, mas um compromisso do signatário com sua própria população. Isso se dá com a renovação da velha dogmática, que põe os interesses do Estado e o conforto do administrador acima dos esforços para a efetiva garantia de direitos fundamentais, dando lugar ao cumprimento estrito de obrigações internacionais e à normatividade da cooperação internacional para assegurar direitos humanos (MALISKA, 2007).

Na seara local, os gestores dos Parques Nacionais Iguazu e Iguazú, afirmam em entrevista que a maior barreira à concretização da cooperação entre os parques são as diferentes definições jurídicas entre os países. Kropf (2014), autora que conduziu a entrevista, identifica a necessidade de um compromisso jurídico mais conectado com a realidade das questões suscitadas pela rotina de trabalho dos parques, mas que também tenha relevância política (KROPF, 2014).

Essa divergência jurídica entre os países tem reflexos não apenas formais, mas também interfere de maneira significativa algumas atividades rotineiras dos parques. Exemplo disso é a exigência por parte da legislação brasileira de autorização com publicação no Diário Oficial da União para a viagem ao exterior, qualquer que seja a duração desta. Sendo assim, uma reunião entre os dirigentes argentinos e brasileiros encontra dificuldades desproporcionais à sua

realização e constitui por si só um obstáculo ao estabelecimento de uma política de cooperação eficiente.

Como destacado por Kropf (2014), outro aspecto que é influenciado pela diferença nas normas internas de cada país é a fiscalização dos parques. Ao passo em que o guarda-parque argentino é versado em biologia, tem conhecimento de primeiros socorros em humanos e em animais e boa localização no ambiente protegido, o encarregado pela fiscalização do lado brasileiro é um policial militar destacado para a polícia ambiental, sem qualquer formação mais aprofundada sobre o objeto de trabalho. Essa discrepância na formação, que reflete a ausência de uma política de colaboração entre os dois países, resulta em uma fiscalização desequilibrada e de difícil alinhamento, fugindo ao propósito principal de uma vigilância compartilhada dos objetos de proteção dos parques (KROPF, 2014).

Dessa forma, buscando um equilíbrio na própria gestão entre os países fronteiriços, faz-se necessário a aplicação de alguns princípios que tenham como fim a efetiva proteção dos Parques e, para além, Tratados Internacionais que auxiliem na execução de tais princípios.

Primordialmente, em meados de 1980, perdurava uma certa hostilidade entre os dois países, tendo em vista que ambos se preocupavam com a conservação de sua soberania. Tal fato se estendeu aos Parques, onde cada qual resguardava a proteção do seu território (GRANATO apud KROPF; ELEUTERIO, 2017). No entanto, no decorrer dos anos, tal rivalidade deixou de existir e abriu-se espaços para a cooperação internacional, conforme será explanado adiante.

Concernente à gestão de cada Parque, utiliza-se o plano de manejo como indispensável ferramenta para tal — ou seja, o plano de manejo serve-se como uma ferramenta direcionadora para a gestão. Para tanto, em áreas fronteiriças, considerando que estas se incorporam a um contexto global, devem ser observados critérios referentes aos marcos legais sobre conservação do meio ambiente, cada qual em seu país (KROPF; ELEUTERIO, 2017). Nesse sentido é a importância de Tratados Internacionais que tenham como fim firmar acordos visando a preservação do meio ambiente.

Desta feita, Brasil e Argentina são signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica, que teve o seu estabelecimento durante a ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Tal Convenção é de suma importância aos instrumentos internacionais que têm relação com o meio ambiente e possuem três estruturas ba-

silares: “a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos”, e, ainda, traz referência à biodiversidade em três etapas: ecossistemas, espécies e recursos genéticos (BRASIL, 1992). Nesse sentido, diante das perdas crescentes da diversidade biológica, viu-se necessária a criação de um mecanismo que evitasse tal fato, desta maneira, a comunidade internacional reconheceu a gravidade da situação e os países passaram a aderir a referida Convenção.

O blog institucional do Instituto da Conservação de Natureza e das Florestas, traz a importância de porquê conservar a diversidade biológica:

apesar da extinção das espécies constituir uma parte natural do processo de evolução, atualmente, devido às atividades humanas, as espécies e os ecossistemas estão hoje mais ameaçados do que em qualquer outro período histórico [...] estas extinções têm profundas implicações no desenvolvimento econômico e social, para além de serem consideradas uma tragédia ambiental. A espécie humana depende da diversidade biológica para a sua própria sobrevivência, dado que pelo menos 40% da economia mundial e 80% das necessidades dos povos dependem dos recursos biológicos (REDPARQUES, 2015).

O Tratado acima explanado tem relevância para o presente trabalho uma vez que tanto o Brasil quanto a Argentina são signatários, sendo ratificado pelo Brasil em 1998, através do Decreto nº 2519/1998 (BRASIL, 1998), e promulgado pela Argentina em 1994, por meio da lei nº 24.375 (ARGENTINA, 1994). Desta forma, a Convenção em questão, por tratar de assuntos importantes voltados à conservação, deve-se ser igualmente utilizada em prol de ambos os Parques, visando uma condição sustentável destes.

Alguns pontos importantes foram levantados através de um questionário realizado por Kropf (2014), entre o PNI (Parque Nacional do Iguazu) e o PNIZ (Parque Nacional do Iguazú) acerca da razão para a conservação transfronteiriça; segundo tal relatório, os gestores brasileiros, ao serem questionados sobre o objetivo da cooperação, responderam que como foco tem-se a conservação da biodiversidade (KROPF, 2014). Os argumentos utilizados para tal são: “(1) maior proteção pela continuidade de floresta, (2) salvaguarda das espécies ameaçadas, (3) que a biodiversidade não tem passaporte, (4) beleza cênica, (5) aumentar o remanescente e (6) responsabilidade de conservação” (KROPF, 2014, p. 152-153).

Da mesma maneira, ao serem entrevistados, os gestores do lado Argentino explicitaram que o principal objetivo, igualmente, é a conservação da biodiversidade; no entanto, aqui, há uma valoração de outros objetivos “menores” para que o objetivo principal (qual seja, a conservação da biodiversidade) seja alcançado. Nesta toada, a justificativa para a proteção da biodiversidade seria: “(1) para proteger populações, (2) por existir uma área comum, (3) ameaças comuns e (4) haver poucas áreas conservadas nos países. A cooperação poderia facilitar o trânsito das equipes, manter o mesmo ecossistema e mostrar as diferentes culturas.” (KROPF, 2014, p.153). Diante dessa análise, a autora da pesquisa concluiu que 90% dos entrevistados buscam uma cooperação visando a conservação do Parque.

Neste mister, fica demonstrada a importância que ambos os lados têm com a preservação de espécies que migram entre ambos os países, inclusive, sendo reconhecido por alguns gestores que “onça não tem passaporte” (KROPF, 2014, p. 155). Torna-se relevante demonstrar um trecho da entrevista feita por Kropf a Mariana Xavier, pessoa responsável por monitorar as onças:

na verdade, com os bichos marcados e que geraram bons dados não comprovamos, de fato, a passagem trivial dos bichos de um lado para outro. Houve confirmação deste intercâmbio principalmente com um puma macho adulto, mas que estava equipado com colar VHF e, portanto, dependendo do nosso monitoramento in loco. Quando ele estava do lado da Argentina não tínhamos autorização para ir lá e gerar a estimativa de localização e isso prejudicou o trabalho. Mas, antes de concluir que as onças não cruzam a fronteira eu creio que nossos dados só nos dizem que a questão da territorialidade para estes bichos é muito importante e que, durante o tempo de monitoramento, esta questão foi à única que ficou evidente (XAVIER apud KROPF, 2014, p. 156).

Através dos dados coletados por Kropf, e levando em conta a importância da proteção da fauna, tendo em vista os problemas surgidos com a transitoriedade destas entre os Parques, a Convenção de Bona apresenta-se como um importante Tratado para mediar tais conflitos, no sentido que obrigaria os países a cooperarem entre si para a preservação dessas espécies migratórias. Desta forma, a Conservação de Espécies Migradoras da Fauna Selvagem (ou Convenção de Bona), foi adotada por ambos os países. Enquanto a Argentina já havia ratificado tal Tratado em 1991 (ARGENTINA, 1991), o Brasil só a aderiu em 2015 (BRASIL, 2017).

Além de referidas Convenções, faz-se mensurável mencionar a Rede Latino-Americana de Cooperação Técnica em Parques Nacionais, outras Áreas Protegidas, Flora e Fauna Silvestres (REDPARQUES), sendo esta um mecanismo utilizado por empresas públicas e privadas de ambos os Parques, para a proteção específica da flora e fauna dos Parques. Nesse sentido, o *site* institucional desta Rede apresenta as principais atividades exercidas para a conservação:

reuniões técnicas, mesas redondas, workshops e seminários; Cursos presenciais de formação, ensino à distância e fóruns online; Intercâmbio de informações, publicações, estudos de caso e diagnósticos; Capacitação em serviço sobre temas relevantes; Intercâmbio de especialistas e equipes técnicas, para que conheçam experiências em campo (in situ); Treinamento para a identificação, concepção e implementação de projetos-piloto e demonstrativos de desenvolvimento (REDPARQUES, 2015, s/p):.

A utilização destes meios demonstra como as *softs laws* podem ser importantes no tocante ao auxílio de proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Embora a Rede não se constituía como um Tratado Internacional, as suas metas são essenciais para essa relação fronteiriça em estudo. Tendo em vista as obrigações internacionais assumidas pelos países, exaustivamente analisadas neste tópico, e os problemas fáticos apresentados, parte-se às conclusões.

Considerações finais

Com a análise jurídica internacional feita no artigo, é de fácil visualização que tanto o Brasil como a Argentina são signatários de diversas convenções e tratados internacionais em que se comprometem com a efetiva proteção ambiental e ampliação de zonas de proteção. Entretanto, no contexto dos Parques Nacionais do Iguazu e Iguazú, sítios de conservação de grande relevância para a proteção dos biomas locais, pouco é feito pelos respectivos governos federais.

A Constituição Federal de 1988 impõe, principalmente com base no artigo 170, inciso VI, que o Brasil atue no sentido de promover uma ordem econômica que assegure uma existência digna. Neste sentido, a cooperação entre os Estados pode ser bastante proveitosa, sobretudo no que tange aos Parques Nacionais, inclusive, tal artigo engloba o conceito de desenvolvimento sustentável como a combinação de metas ambientais, econômicas e sociais, de forma

alinhado ao pensamento do Bosselmann. É, portanto, dever do Estado garantir o desenvolvimento nacional, ainda mais nesse caso, visto a importância — já várias vezes explicitada no decorrer do presente trabalho — da fauna e da flora do Parque Nacional como um todo. Afinal, não foram isoladamente considerados os Parque Nacional do Iguaçu ou do Parque Nacional Iguazú pela UNESCO, mas ambos reconhecidos como Patrimônio da Humanidade, formalizando, desta forma, um único objeto de proteção aos Parques.

Nesta toada, assim como a natureza não considera fronteiras humanas, os países presenteados com tal Patrimônio natural deveriam seguir o mesmo caminho na preservação do ecossistema protegido, de modo que a soberania do Brasil e da Argentina não pode ser arguida como um entrave administrativo, principalmente quando oposta à cooperação entre os dois países.

O fato de o objeto de proteção de ambos os parques ser compartilhado traz benefícios evidentes pelo simples fato de mais pessoas estarem atentas à conservação da região, mas a ausência de uma política de cooperação oficial entre os países afasta a possibilidade de maior efetividade do acompanhamento, situação agravada pela característica geral de não-coercitividade do Direito Internacional Público.

Ainda que a ausência de sanções seja um estímulo à inércia estatal, deve-se valorizar o cumprimento às normas do Direito Internacional Público por si só, por constituírem, principalmente na seara ambiental, marcos de regulação às condutas estatais, de forma a garantir que os Estados adotem medidas que proporcionem a proteção do meio ambiente. Diante desse entendimento e das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, têm-se a confirmação da hipótese inicial da pesquisa, sendo o Estado brasileiro obrigado a cooperar com o argentino para o estabelecimento de uma política oficial de cooperação que supere os obstáculos fáticos apresentados no trabalho.

Referências

ARGENTINA. **Ley N° 23.918**. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, adoptada en la República Federal de Alemania. 1991. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/318/norma.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ARGENTINA. **Ley N° 24.375**. Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro el 5.6.92. 1994. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/29276/norma.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BODIN, Jean. **Les Six Livres de La Republique**. Paris: Librairie Générale Française, 1993.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando o direito em governança. São Paulo: RT, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Site Institucional do Ministério do Meio Ambiente**. Brasília. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html%20esse%20site%20aqui.%20s/g>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Instituto de Conservação de Natureza e das Florestas (ICNF). **Biodiversidade**: Convenção de Bona. Disponível em: <http://www2.icnf.pt/portal/pn/biodiversidade/ei/bona>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010**. Institui as Normas de Introdução à Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm. Acesso em 28 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.080, de 16 de junho de 2017**. Promulga a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9080.htm Acesso em 23 ago. 2019

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: Brasília, Ed. UnB., 2002.

CAVALLIERI, Leila Arruda. A Cooperação Internacional. **Revista de Direito da UGV**, v.4, n.2, p.195-220, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HELLER, Hermann. **La Soberanía**. Cidade do México: Ediciones Fondo de Cultura Económica, 1995.

IVANOVA, Maria. UNEP in Global environmental governance: design, leadership, location. **Global Environmental Politics Massachusetts Intitute of Technology**, v. 10, n. 1, p. 30-59. 2010.

KEOHANE, Robert ; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**; New York, Longman, 2001.

KROPF, Marcela. **Ultrapassando fronteiras na gestão da biodiversidade: o caso dos Parques Nacionais do Iguazu (Brasil) e Iguazú (Argentina)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2014.

KROPF, Marcela Stuker; ELEUTERIO, Ana Alice. Histórico e Perspectivas da Cooperação entre os Parques Nacionais do Iguacu, Brasil, e Iguazú, Argentina. **Revista Latino-americana de Estudos Avançados**, Foz do Iguacu, v. 1, n. 2, p. 5-25, 2017.

MALISKA, Marcos Augusto. A cooperação internacional para os direitos humanos entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional: desafios ao Estado Constitucional Cooperativo. **Revista Forense**, v.39, p. 627-645, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MENEZES, Wagner. **Direito Internacional na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2007.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, Soberania Nacional e Direito Internacional. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, n. 27, p.86-94, 2004

REDPARQUES. **Blog Institucional**. 2015. Disponível em: <http://redparques.com/quienes-somos/?lang=pt-br#atividadesr>. Acesso em: 24 nov. 2018.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 14 ed.rev., aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHIOFINNO, Karina; ALMIRÓN, Marcelo; CHEDIACK, Sandra. El Parque Nacional Iguazú, Argentina. In: CADENA, Rosaura; CARABIAS, Julia; MAZA, Javier. **Capacidades necesarias para el manejo de áreas protegidas en América Latina y el Caribe**. Gland: UICN, 2002, p.35-47.

Recebido em: 27/02/2019

Aprovado em: 23/04/2019