

LA POLISEMIA DEL TÉRMINO “ÁREA PROTEGIDA” Y LOS CONCEPTOS DE CDB Y UICN

André O. Leite¹

Vilniaus Universitetas (VU) |

RESUMEN

A partir de una demostración de la polisemia que caracteriza el uso del término “área protegida” en la jurisprudencia brasileña y en la literatura científica sobre la protección del medio ambiente natural, este trabajo discute brevemente los problemas relacionados a ese fenómeno, en el ámbito del derecho y en el campo multidisciplinario de las políticas públicas de conservación, y busca ofrecer elementos para su superación. Para este fin, se basa en una revisión de la literatura para discutir los conceptos de áreas protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), tratando de distinguirlos en cuanto a su contenido y usos potenciales. Se demuestra que los contenidos atribuidos a estos conceptos han sufrido sucesivas modificaciones y que, si bien ambos comprenden actualmente las unidades de conservación de la Ley n. 9.985, de 18 de julio de 2000, presentan intereses distintos. Si bien el concepto de área protegida del CDB se refiere a la actividad jurisdiccional y a los análisis de la legislación y las políticas públicas brasileñas relacionadas al CDB, el concepto de área protegida de la UICN es un instrumento científico y, como *tertium comparationis* de los regímenes jurídicos de las áreas protegidas de derecho nacional, permite la puesta en marcha de investigaciones que buscan conocerlo mediante el método funcional del derecho comparado.

Palabras clave: áreas protegidas; Convenio sobre la Diversidad Biológica; Derecho comparado; UICN; unidades de conservación.

¹ Doctor en Derecho por el Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM). Doctor en Derecho por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Miembro de la Société Française pour le Droit de L’Environnement (SFDE). Investigador asociado de la Faculdade de Direito de VU. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9250-4753> / e-mail: andre_oleite@hotmail.com

*THE POLYSEMY OF THE TERM "PROTECTED AREA" AND THE
CORRESPONDING CBD AND IUCN CONCEPTS*

ABSTRACT

This paper draws on a demonstration of the polysemy of the term 'protected area' in Brazilian case law and literature on the protection of the natural environment, in order to discuss the problems stemming from this phenomenon and the possibilities for overcoming them. Based on a literature review, it introduces the Convention on Biological Diversity (CBD) and International Union for the Conservation of Nature (IUCN) concepts of protected area, and seeks to distinguish one from another by means of their contents and potential uses. It demonstrates that the contents attributed to those concepts have changed over time, and that recently both came to comprise the conservation units of Law No. 9,985, of 18 July 2000. Nevertheless, it shows those concepts are characterised by different natures and purposes: while the CBD concept of protected area is of interest to legal and policy research related to that treaty, the IUCN concept of protected area is a scientific instrument and a tertium comparationis of national legal regimes of protected areas. As such, it provides a framework for research based on the functional method of comparative law.

Keywords: *Brazilian Conservation Units; Comparative law; Convention on Biological Diversity; IUCN; Protected areas.*

INTRODUCCIÓN

En los últimos decenios se ha vuelto trivial reconocer el papel que desempeñan las áreas protegidas en la prestación de servicios ambientales que se traducen en agua y aire limpios (DUDLEY; HAMILTON, 2010, p. 39-52); en la regulación del clima y, por lo tanto, en la mitigación del cambio climático mundial (KEENLEYSIDE et al., 2014, p. 67-78; SOARES-FILHO et al., 2010, p. 10821-10826); en la conservación de la naturaleza y, más recién, en la diversidad biológica (PRATES; IRVING, 2015, p. 27-57; SADELEER, 2009, p. 195-197); y, de manera más general, en la realización del derecho fundamental a un medio ambiente de calidad, actualmente reconocido por la gran mayoría de las legislaciones nacionales (BOYD, 2012, p. 3). No sorprende que en el segundo decenio del siglo XXI las disposiciones jurídicas de las áreas protegidas estén presentes en prácticamente todos los derechos nacionales (GILLESPIE, 2007, p. 27) y proteger el 14,9% de la superficie terrestre del mundo (una superficie mayor que la del subcontinente norteamericano) y el 7,3% de los océanos (UNEP-WCMC; IUCN; NGS, 2018, p. 6)².

La notable progresión espacial de las áreas protegidas a lo largo de su historia a veces oscurece el hecho de que se trata de un fenómeno reciente (RODARY; MILIAN, 2008, p. 41), y que, en gran medida, se produjo mediante la circulación de conceptos y modelos jurídicos, especialmente al recibir el contenido jurídico extranjero y el derecho internacional. Y, sea por la adaptación de modelos extranjeros a las particularidades locales o integración gradual de nuevos objetivos a los métodos tradicionales de conservación de la naturaleza, los pocos modelos legales de áreas protegidas que existían a principios del siglo XX han dado lugar a una impresionante diversidad de nomenclaturas y regímenes jurídicos³.

Históricamente, esa diversificación ha ido acompañada de una dificultad en establecer una terminología capaz de dar cuenta de la variedad de disposiciones presentes en la legislación nacional (PHILLIPS, 2004, p. 5-9) y por un uso creciente, aunque ni siempre preciso, del término “área protegida” para designarla. La jurisprudencia y la literatura brasileña sobre el derecho ambiental y las políticas públicas no escapan a este fenómeno

2 Esas cifras proceden de la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas. Sus datos proceden en su mayoría de los gobiernos y corresponden al concepto de Zona Protegida del Convenio sobre la Diversidad Biológica o el concepto de área protegida de UICN (UNEP-WCMC; IUCN; NGS, 2018, p. 3, 41).

3 Esta diversidad es ilustrada por Gillespie (2007, pág. 27), que encontró, en el marco de la legislación nacional y el derecho internacional, cerca de ochocientas nomenclaturas de instrumentos para la protección de las áreas naturales.

y permiten verificar una pluralidad de contenidos semánticos atribuidos a este mismo significante, evidenciando que el *área protegida* es objeto de un fenómeno de polisemia⁴.

Las implicaciones epistemológicas de este tipo de fenómeno en el ámbito de la investigación jurídica han sido objeto de estudios en el área de la terminología jurídica, en los que se reitera el papel que desempeña la doctrina en la precisión de los conceptos jurídicos en sentido estricto y los que permiten conocer, desde una perspectiva externa, el fenómeno jurídico y aspectos como su estructura, funcionamiento y evolución (DÉAL, 2004, p. 237). Y, desde la perspectiva más amplia de las ciencias sociales y las humanidades, esta misma cuestión ha sido estudiada en las áreas de la filosofía de la ciencia y la epistemología del conocimiento y es objeto de prescripciones metodológicas que subrayan la relación entre la precisión de los conceptos utilizados como unidades de análisis y la validez del conocimiento científico producido.

El hallazgo de la polisemia en los usos del término “área protegida” (1), por lo tanto, nos invita a especificar los conceptos de área protegida que son de interés para la comunidad que investiga el derecho y las políticas públicas sobre la conservación de la naturaleza, distinguiéndolos por su contenido y sus usos potenciales. Este trabajo forma parte de un debate más amplio sobre las nomenclaturas y la comparabilidad de los regímenes jurídicos de las áreas protegidas, y contribuye para el tema cuando plantea sobre los usos y contenidos de dos conceptos de área protegida que pueden superar la polisemia que los caracteriza: el concepto de área protegida del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que forma parte del derecho objetivo y, por lo tanto, es importante para la actividad judicial y la ciencia del derecho (2), y el concepto de área protegida de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que tiene un carácter científico y permite establecer relaciones de equivalencia funcional entre los dispositivos jurídicos de diferentes jurisdicciones y, en consecuencia, conocerlos a partir del derecho comparado (3).

1 LA POLISEMIA DEL TÉRMINO “ÁREA PROTEGIDA”

Hay indicios de que el uso del término “área protegida” para designar una clase específica de régimen jurídico para la protección de las áreas

⁴ La definición del alcance de este trabajo eliminó intencionalmente otros términos y conceptos que potencialmente podrían superponerse a la noción de área protegida y ser objeto de desacuerdo en cuanto a su contenido, como es el caso del concepto de *espacios territoriales especialmente protegidos* del artículo 225 de la Constitución Federal. A este respecto, véanse Ganem y Araújo (2006), Braga y Della Nina (2015) y Pereira y Scardua (2008).

naturales, particularmente en el idioma inglés, se remonta a finales del siglo XIX y se ha establecido en el vocabulario científico a medida que esos regímenes jurídicos se han ido extendiendo por todo el mundo.⁵ Este uso entró en la legislación brasileña incluso antes de la CDB, aunque de forma localizada, y en esa época ya se encontraba consolidada en la jerga de la comunidad científica del país.⁶ Con la promulgación del CDB y la institución del Plan Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), por Decreto n. 5.758, del 13 de abril de 2006, se difundió en las fuentes del derecho y la literatura especializada.

Sin embargo, en consonancia con su uso anterior a la promulgación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y con un fenómeno también observado en otros países e idiomas (PHILLIPS, 2004, p. 5-9), los significados atribuidos a ese término siguen siendo variados y se refieren a una diversidad de regímenes jurídicos para la conservación de la naturaleza *in situ*. En otras palabras, un análisis del uso del término “área protegida” en las decisiones de los tribunales y en la literatura relacionada a la protección del medio ambiente natural muestra que es objeto de un fenómeno de polisemia.

Esto se debe en parte a que coexisten diferentes conceptos de área protegida, a saber, los de CDB y UICN, y la razón por la cual sus contenidos han variado a lo largo del tiempo. Pero, además de ellos, también es posible notar el uso de una noción menos científica de *área protegida*, es decir, más cercana a su significado en el lenguaje común. Por supuesto, eso, no quiere decir que su uso sea arbitrario, ya que incluso el contenido semántico común del conjunto formado por el *área* y *protegida* refleja la característica esencial de todo dispositivo jurídico de conservación *in situ* de la naturaleza: la *territorialización* de la norma ambiental con fines de conservación⁷.

De hecho, se puede argumentar que esta característica constituye el

5 A título indicativo, una búsqueda del término “protected area” en Google Ngram Viewer, un motor de búsqueda que traza un mapa de las frecuencias con que aparecen las palabras, los términos y las expresiones en las fuentes impresas en determinados idiomas, muestra una curva de uso, en inglés, que muestra una clara similitud con el estudio de la progresión geográfica de los regímenes jurídicos de protección de los espacios naturales presentado por Rodary y Milian (2008, p. 41).

6 Hay numerosos ejemplos del uso precursor del término “área protegida” como sinónimo de área destinada a la investigación y la conservación. Como ilustración de su uso en el campo científico, véanse Magnanini (1971, p. 17), Bruck y otros (1983, p. 26), Ferreira y Valera (1987, p. 5, 11) y Gusmão Câmara (1991, p. 76). Como ejemplo de su uso en la legislación brasileña, véase el Decreto n. 11.122, 1988, del Distrito Federal.

7 Sobre la territorialización de la norma jurídica ambiental, es decir, la aplicación de los regímenes jurídicos de protección a zonas específicas y la consiguiente producción de territorios, véase Jégouzo (2006, p. 121-126).

elemento fundamental de una amplia noción *lato sensu* de área protegida, que se encuentra a menudo en las decisiones de los tribunales brasileños, donde se ha utilizado para designar puntualmente⁸ instrumentos jurídicos como las reservas legales (SÃO PAULO, 2015, 2016) y las áreas de preservación permanente (BRASIL, 2018, 2019b) del Código Forestal; las unidades de conservación de la Ley n. 9.985, del 18 de julio de 2000 (BRASIL, 2009, 2014); las áreas comprendidas en el art. 216 de la Constitución (PARÁ, 2013); y también categorías específicas previstas en los planes maestros municipales (SÃO PAULO, 2010; RIO DE JANEIRO, 2019) y en las legislaciones estatales (SÃO PAULO, 2019).

Esta noción *lato sensu* también suele aparecer en la literatura sobre el derecho y las políticas públicas de conservación de la naturaleza, que invariablemente incluye las unidades de conservación. Sin embargo, a diferencia de su uso en las decisiones judiciales, una parte considerable de su uso designa conjuntos de dispositivos heterogéneos que incluyen tierras indígenas; reservas legales; áreas de preservación permanente; algunas de las categorías originadas en el derecho internacional, que no tienen un alcance normativo y, por lo tanto, no pueden por sí mismas proteger las áreas a las que afectan; y las unidades de conservación ya mencionadas⁹.

La problemática resultante de los conceptos controvertidos ha sido abordada en varios trabajos en el ámbito de la terminología jurídica, en los que muestra que, si bien este fenómeno puede considerarse “una de las marcas esenciales del lenguaje jurídico” (CORNU, 1990, p. X-XI, traducción nuestra), la transparencia de este lenguaje desempeña un papel fundamental en la seguridad jurídica y la validez del conocimiento jurídico. Por una parte, el derecho se caracteriza por una racionalidad particularmente dependiente de la separación, categorización y sistematización de los objetos con el fin de asignarles un significado, por lo que la actividad judicial implica declaraciones y enunciados que se articulan a través de categorías lógicas y se expresan a través del lenguaje (GINSBURG; STEPHANOPOULOS, 2017; BAJČIĆ, 2017, p. 16-25). Por lo tanto, la practicabilidad de la ley “depende especialmente de la practicabilidad de

8 Hay excepciones, como la decisión de utilizar el término “área protegida” como sinónimo de *espacio territorial especialmente protegido* en el Art. 225 de la Constitución (SÃO PAULO, 2018).

9 Estos usos son numerosos y variados. Para la ilustración, véase Medeiros (2004); Brito (2008); Oliveira (2010); Cruz (2015, p. 27); Braga y Della Nina (2015); Dias y otros (2018); y Souza, Leal y Maciel (2019). Estos usos del término “área protegida” son a menudo arbitrarios, en el sentido de incluir ciertos instrumentos en esta categoría, mientras que otros instrumentos de la misma naturaleza quedan fuera. Esto es particularmente claro para las numerosas categorías que surgen del derecho internacional.

su lenguaje” (BARRAUD, 2016, p. 6, traducción nuestra). Por otra parte, esta cuestión se refiere a la validez del conocimiento, ya que los enunciados que incluyen términos controvertidos son menos científicos que los que son inequívocos. Como el derecho es una “ciencia verbal que estudia los conjuntos verbales a través de otros conjuntos verbales” (BARRAUD, 2016, p. 3, traducción nuestra), la validez del conocimiento jurídico depende intensamente de la precisión de los términos empleados (BARRAUD, 2016, p. 8-10; GUTTERIDGE, 1938, p. 411-413).

Además, la problemática resultante de los conceptos controvertidos va más allá del área de la ciencia jurídica y se refiere a la producción de conocimientos científicos en general. Un marco conceptual unificado presenta claras ventajas en cuanto a su carácter científico, comunicabilidad y claridad, que pueden mejorarse en ámbitos multidisciplinarios como las políticas públicas de conservación de la naturaleza (GILLESPIE, 2007, p. 29). En los siguientes apartados de este trabajo se busca ofrecer subsidios para que se supere la polisemia de ese término, abordando dos conceptos que son de interés para el derecho y las políticas públicas de conservación de la naturaleza: primero, el concepto de *área protegida* del CDB, de naturaleza jurídica en sentido estricto (2), y luego, el concepto de *área protegida* de la UICN, que expresa el consenso de gran parte de la comunidad científica internacional (3).

2 EL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Aunque el CDB no haya inaugurado el compromiso externo brasileño para proteger territorios portadores de un importante patrimonio natural, es entre otros programas internacionales y tratados de ese tipo de los cuales Brasil hace parte, él es ampliamente reconocido como el principal documento de derecho internacional que trata sobre la conservación de la naturaleza, principalmente por la adhesión que logró obtener de la comunidad internacional y su ambición, puesto que establece un marco adecuado para incrementar las metas a negociar en las sucesivas citas de su Conferencia de las Partes (COP).

A través del CDB, los Estados Partes buscaron establecer un marco conceptual común para la protección de la biodiversidad, que se traduce en una pluralidad de definiciones, incluida la de *área protegida*. Esta definición, por supuesto, incluye una serie de elementos que conforman el

concepto de área protegida del CDB, y que tendremos ocasión de abordar. Sin embargo, antes de entrar en la cuestión de su contenido (2.2), hay algunos comentarios sobre su naturaleza y la naturaleza de ese contenido (2.1).

2.1 Un concepto jurídico

El concepto de área protegida del CDB posee un claro carácter jurídico, porque cuando se firma, ratifica y finalmente se promulga, el Convenio y sus conceptos han pasado a formar parte del derecho internacional y de los derechos nacionales. Como norma jurídica, desde el punto de vista formal ese concepto integra un sistema de normas para la resolución de conflictos y la toma de decisiones. Sin embargo, debido a su origen en el derecho internacional, él presenta algunas peculiaridades en relación a otros conceptos del derecho interno.

En primer lugar, la definición del área protegida del CDB, al igual que el resto del derecho internacional, se elaboró con deferencia al principio de *Pacta sunt servanda*, y, por lo tanto, sobre la base de la voluntad de las Partes en el CDB. Es decir, que esta definición se elaboró en el curso de un proceso propio del derecho internacional, que implica la negociación entre las Partes con el fin de asegurar su adhesión. Si bien es cierto que la iniciativa para la elaboración del Convenio perteneció a organismos de la sociedad civil, y que sus etapas iniciales de preparación contaron con la participación de organismos científicos, su contenido, incluida su definición de área protegida, es esencialmente el resultado de la voluntad de los gobiernos nacionales y expresa su consenso¹⁰. Naturalmente, esos Estados Partes trataron de negociar su contenido para comprender una serie de medidas que ya estaban llevando a cabo, lo que dio lugar a un concepto relativamente simple que permite cierta flexibilidad en su interpretación.

Y, en segundo lugar, también por su origen internacional, corresponde a las Partes definir la relación entre dicho concepto y las disposiciones de sus derechos internos. Sin embargo, el CDB es un convenio marco y en

¹⁰ Los orígenes del CDB se remontan a la 15ª Asamblea General de la UICN en 1981 (DE KLEMM, 1982, p. 120). Sobre el manejo de esta propuesta dentro de la UICN, ver Cyrille de Klemm (1993, p. 17–19). Una vez dentro de las Naciones Unidas, el futuro convenio se debatió en tres reuniones del Grupo de Trabajo *ad hoc* de expertos en Diversidad Biológica entre noviembre de 1988 y julio de 1990 y en tres reuniones del Grupo de Trabajo *ad hoc* de expertos Jurídicos y Técnicos en Diversidad Biológica entre noviembre de 1990 y principios de julio de 1991. La última reunión de expertos jurídicos y técnicos, celebrada en Madrid, coincidió con la primera reunión del Comité Intergubernamental de Negociación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que fue de hecho la tercera sesión de negociación entre los Estados Partes. En total, se celebraron siete reuniones de negociación. Su texto fue aprobado durante una conferencia en mayo de 1992 (CBD, 2020).

las reuniones de su Conferencia de las Partes se siguen negociando nuevos compromisos, incluido el aumento de los objetivos de creación de áreas protegidas, por lo que los Estados Partes pueden optar por no definir el alcance exacto de este concepto en relación con sus derechos internos, especialmente por ley. Como se verá más adelante, ambas cuestiones han dado lugar a dificultades en la identificación de las áreas protegidas de la legislación brasileña.

2.2 Contenido en el derecho brasileño

El art. 2 del CDB conceptualiza un área protegida como “una zona geográficamente definida, designada o regulada, y gestionada para alcanzar objetivos de conservación específicos” (BRASIL, 1998a). Esta definición incluye precisamente tres criterios, a saber, la territorialización del estado de derecho, la provisión de objetivos específicos de conservación y la gestión activa que busca alcanzar estos objetivos específicos.

Cuando se promulgó el CDB, el derecho brasileño contaba con una pluralidad de instrumentos de conservación *in situ*, y también algunos conceptos que agrupaban varios de esos instrumentos y que podían superponerse al concepto de área protegida del CDB. Naturalmente, la recepción de ese concepto en el derecho interno alentó un debate sobre el tema, pero la evolución de los anteriores dio lugar a una diversidad de interpretaciones en la literatura especializada y la documentación relativa a la Convención.

En otras palabras, desde una perspectiva cronológica, el concepto de área protegida del CDB es en sí mismo controvertido. Como ese concepto contiene implicaciones tanto en el derecho interno (2.2.1) como en el derecho internacional (2.2.2), y el contenido que se le atribuye resulta de un diálogo entre estas instancias, es necesario investigar los contenidos que se le han atribuido en ambos casos y los acontecimientos que han provocado cambios en su interpretación. Esto nos permitirá superar esta polisemia, es decir, identificar el contenido o los posibles contenidos de este concepto y las condiciones para su uso razonado (2.2.3).

2.2.1 Su evolución en las fuentes del derecho interno

Dada su importancia en el ámbito del derecho de la conservación de la naturaleza y las políticas públicas, es natural que muchos autores se hayan ocupado directa o indirectamente del concepto de área protegida de

la CDB. Sin embargo, hay que reconocer que el debate sobre este concepto sigue siendo poco pronunciado, sobre todo por la flexibilidad de este concepto en el marco de las obligaciones internacionales asumidas en Brasil y la naturaleza del contenido del PNAP, que se limita a enunciar objetivos y establecer principios y directrices. Por esa misma razón, el juez brasileño rara vez ha tenido la oportunidad de contribuir a este debate¹¹.

En la doctrina y, más en general, en la literatura especializada, se pueden identificar más comúnmente dos interpretaciones distintas sobre el concepto de área protegida del CDB. En primer lugar, para un grupo de autores las áreas protegidas del CDB estarían restringidas únicamente a las unidades de conservación de la Ley n. 9.985, de 18 de julio de 2000, conocida como Ley SNUC (RIOS, 2004, p. 78; SANTILLI, 2005, p. 78-81; GANEM; ARAÚJO, 2006, p. 73; FIGUEIREDO, 2015, p. 15). Y, en segundo lugar, para otros autores el concepto de área protegida del CDB incluiría, además de las unidades de conservación, las tierras indígenas y las tierras ocupadas por remanentes de las comunidades quilombolas (LEUZINGER, 2007, p. 122; PEREIRA; SCARDUA, 2008, p. 85; ABI-EÇAB, 2011, p. 2; PRATES; IRVING, 2015, p. 41, 44; ASSUNÇÃO, 2016, p. 282). Por razones que se pondrán de manifiesto a lo largo de este trabajo, estas interpretaciones deben considerarse desde una perspectiva cronológica.

Aunque sólo ocasionalmente se presentan argumentos detallados que justifican la atribución de esos contenidos, en general estas dos corrientes dan prioridad a cuestiones distintas en sus interpretaciones. La primera de ellas, que atribuye un contenido más restringido al concepto de área protegida del CDB, tiende a destacar el contenido del término "área protegida" en el ámbito científico, es decir, su sentido técnico en el campo multidisciplinario de la conservación de la naturaleza. Esta interpretación se ha ampliado particularmente hasta la publicación del Decreto PNAP, que ha aportado nuevos elementos a este debate, pero ha conocido un uso más reciente. Y la segunda de estas corrientes, que da un sentido más amplio al concepto de área protegida del CDB, hace referencia invariablemente al Decreto PNAP.

Esta última corriente está en línea con la Resolución CONABIO n. 3, del 21 de diciembre de 2006, que establece las Metas Nacionales de Biodiversidad para 2010, correspondientes a las metas mundiales del Plan

¹¹ Decisiones que involucran el PNAP aparentan referirse únicamente a unidades de conservación, como ejemplo el Parque Nacional de Iguazu (BRASIL, 2013b).

Estratégico del CDB para 2010 (Decisión VI/26 de la COP 6). Su objetivo n. 2.2, relacionado con “promover la conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas, hábitats y biomas”, trata específicamente de las “Unidades de SNUC, Tierras Indígenas y Territorios Quilombolas”. (BRASIL, 2006a). Además, está en línea con la opinión del propio proponente del PNAP, el Ministerio de Medio Ambiente. Tras el establecimiento del Plan, ese órgano publicó un documento en el que se afirma que el PNAP “se centra principalmente” en las unidades de conservación, las tierras indígenas y las tierras ocupadas por los remanentes de las comunidades quilombolas (BRASIL, 2006b, p. 38), y, por lo tanto, sugiere que se trata de instrumentos de las áreas protegidas del CDB.

La edición del decreto reglamentario que se establece el PNAP, en 2006, ofreció al Poder Ejecutivo brasileño una buena oportunidad para arrojar luz sobre el alcance de ese concepto en la legislación brasileña y, por lo tanto, sobre su relación con los instrumentos de conservación *in situ* existentes. Sin embargo, el Decreto o el Plan no abordan directamente este tema y, además, este último es ambiguo al referirse a las áreas protegidas.

En primer lugar, el capítulo inicial del PNAP, que trata de sus principios y directrices, indica en múltiples ocasiones que las áreas protegidas comprenderían unidades de conservación y también otros instrumentos¹². Enseguida, ese mismo capítulo parece excluir de la lista de áreas protegidas las áreas de preservación permanente y las reservas legales del Código Forestal, considerándolas elementos integradores del paisaje¹³, y también las tierras indígenas y las tierras ocupadas por los remanentes de las comunidades quilombolas¹⁴. A juzgar por estos principios y directrices, el concepto de área protegida del CDB incluiría las unidades de conservación y al menos algún otro dispositivo jurídico, pero no las áreas de preservación permanente, las reservas legales, las tierras indígenas o las tierras ocupadas por remanentes de las comunidades quilombolas.

12 Valoración de la importancia y la complementariedad de todas las *categorías de unidades de conservación y demás áreas protegidas [...]* (ítem 1.1, VIII); el “reconocimiento de la importancia de la *consolidación territorial de las unidades de conservación y demás áreas protegidas*” (ítem 1.1, XXIII); “facilitar el flujo de genes entre las unidades de conservación, otras *áreas protegidas* y sus *áreas intersticiales*” (ítem 1.2, VII); y “planificar el establecimiento de nuevas unidades de conservación, así como su gestión específica y en colaboración con *demás áreas protegidas [...]*” (ítem 1.2, VIII) (BRASIL, 2006c, anexo, destaque nuestro).

13 El “reconocimiento de los *elementos integradores del paisaje, especialmente las áreas de preservación permanente y las reservas legales*, como fundamentales en la conservación de la biodiversidad” (BRASIL, 2006c, anexo, punto 1.1, XI, énfasis nuestro).

14 La “articulación de las acciones de gestión de las *áreas protegidas, las tierras indígenas y las tierras ocupadas por remanentes de comunidades quilombolas* con las políticas públicas [...]

 (BRASIL, 2006c, anexo, ítem 1.1, XIX, énfasis añadido).

No obstante, los siguientes capítulos del PNAP, que definen los objetivos y estrategias de las áreas protegidas y los ejes temáticos en torno a los cuales se organizan, contradicen tal interpretación. En primer lugar, el capítulo "Ejes temáticos" y los dos capítulos siguientes, que contienen "Objetivos generales, objetivos específicos y estrategias", disponen expresamente sobre el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), de tierras indígenas y tierras ocupadas por remanentes de comunidades quilombolas. Y, en segundo lugar, el capítulo final, "De las estrategias nacionales para las áreas con reconocimiento internacional", establece objetivos y estrategias para las "áreas de reconocimiento internacional" (BRASIL, 2006c, anexo, ítems 2; 3-7; 8). Por lo tanto, esos capítulos del PNAP contradicen sus principios y directrices, e indican que el concepto de área protegida del CDB incluiría el SNUC, las tierras indígenas y las tierras ocupadas por remanentes de comunidades quilombolas, y posiblemente las mencionadas "áreas de reconocimiento internacional".

Además, esas disposiciones plantean algunas cuestiones. En primer lugar, pese a que el contenido de los arts. 7, 8 y 14 de la Ley n. 9.985, de 18 de julio de 2000, y en razón de su art. 41, una doctrina minoritaria actual, pero digna de mención, considera que las reservas de biosfera forman parte del SNUC, junto a las doce categorías de unidades de conservación "de uso sostenible" y "de protección integral". Por lo tanto, incluso si se entendiera que el concepto de área protegida del CDB incluye sólo el SNUC, por esta línea de razonamiento también se incluirían las reservas de biosfera. Y, en segundo lugar, las áreas "de reconocimiento internacional" merecen consideración adicional porque ese "reconocimiento" es posterior a su afectación. En otras palabras, ese reconocimiento no tiene ningún efecto jurídico en cuanto a la protección de las áreas que abarca, por lo que no hay que discutirlo como herramienta para creación de áreas protegidas. Sin embargo, típicamente esas zonas "internacionalmente reconocidas" están compuestas por unidades de conservación y, teóricamente, también pueden consistir en áreas protegidas por otras disposiciones, como la derogación del Decreto Ley n. 25 de 30 de noviembre de 1937. Por lo tanto, en esos casos excepcionales, esos otros instrumentos podrían, debido a un uso específico, servir como instrumentos de las áreas protegidas del CDB.

Dadas esas cuestiones relativas al contenido del PNAP y a la existencia de una división en la literatura especializada, conviene investigar la utilización del concepto de área protegida en el ámbito de los compromisos brasileños con el CDB. Este análisis mostrará que el contenido que se le

atribuye ha respondido a los nuevos acontecimientos en el derecho interno y en el derecho internacional.

2.2.2 Su evolución en el ámbito del CDB y el concepto de otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas

Los Estados Partes se han comprometido a presentar periódicamente información sobre las medidas adoptadas para aplicar el CDB y, hasta la fecha, el Gobierno de Brasil ha presentado seis de esos informes a la Secretaría del Convenio. Esos documentos proporcionan indirectamente información sobre el alcance del concepto de área protegida en sus secciones sobre la cobertura espacial de las áreas protegidas brasileñas. Dado que el cálculo de esos datos de cobertura es un proceso particularmente laborioso e implica precisión metodológica y disponibilidad de datos, esos documentos citan sólo aquellos dispositivos legales cuya cobertura es significativa y puede ser medida. Probablemente debido a eso, la tierra ocupada por los remanentes de las comunidades quilombolas no está contabilizada.

La interpretación dada por el Ejecutivo brasileño a la definición de área protegida del CDB, en el ámbito de esos informes, ha variado considerablemente a lo largo de los años, inicialmente debido a la falta de definición en cuanto al encuadre de las tierras indígenas, luego debido a la edición del PNAP, y, más tarde, debido a la necesidad de la noción de otras *medidas eficaces de conservación basadas en áreas bajo las Metas de Aichi*. Explicado con más detalle, esos informes incluyeron inicialmente en el cálculo de las áreas protegidas brasileñas las unidades de conservación y las tierras indígenas (BRASIL, 1998b, p. 66)¹⁵, pero, posteriormente incluyó sólo unidades de conservación (BRASIL, 2004, p. 48-49, 2006d, p. 77-87). Con la promulgación del Decreto PNAP, las tierras indígenas volvieron a ser computadas (BRASIL, 2011, p. 67, 70). Más recién, el informe de 2016¹⁶ informa, al tratar la Meta 11 de Aichi y la correspondiente meta nacional, que el cálculo de la superficie cubierta por los regímenes de protección incluiría ahora “otras áreas que también contribuyen a la protección de la naturaleza, aunque de manera diferenciada”, a saber, “áreas de preservación permanente y reservas legales en propiedades privadas tierras indígenas que contienen vegetación nativa” (BRASIL, 2016, p. 114-115). La inclusión de datos relacionados con las áreas de preservación

15 Cabe señalar que en el informe de 1998 el término “unidad de conservación” se refiere a una diversidad de regímenes jurídicos que se ha abordado en parte en la Ley de la SNUC.

16 Y, en la misma línea, el informe de 2019. Véase la sección “National Target 11” en Brasil (2019a).

permanente y las reservas legales sería posible mediante la aplicación del Catastro Ambiental Rural de la Ley n. 12.651, de 25 de mayo de 2012.

Así, desde 2016 sólo se han computado las unidades de conservación. Esa nueva modificación del contenido atribuido al concepto de zona protegida debe entenderse a la luz de dos cuestiones. En primer lugar, un "acuerdo tácito" entre el CDB y la UICN de que sus nociones de área protegida "son equivalentes" (LOPOUKHINE; DIAS, 2012, p. 5, traducción nuestra), y la aprobación, por la UINC, de una nueva definición de área protegida, en 2008, en la que se hace hincapié en que los objetivos de conservación de las áreas protegidas son prioritarios, es decir, que constituyen el propósito principal del régimen jurídico de las áreas protegidas. Y, en segundo lugar, esta pregunta responde a la Decisión X/2 de la 10ª Conferencia de las Partes, que dio la Meta 11 de Aichi el siguiente contenido:

Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras [...] se habrán conservado por medio de sistemas [...] de áreas protegidas y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas (CBD, 2011, p. 119, trad. traducción nuestra)¹⁷.

No es el caso aquí de tratar en detalle el debate que siguió a la mención de esas "otras medidas", pero hay que señalar que dio lugar a una serie de preguntas sobre su contenido y su relación con otros conceptos previamente reconocidos en el marco del CDB. Se temía que este concepto se interpretara de tal manera que permitiera incluir en los cálculos nacionales de las áreas protegidas instrumentos que sólo contribuyeran vagamente a la protección de la diversidad biológica (JONAS et al., 2017, p. 63-64; LOPOUKHINE; DIAS, 2012, p. 6). Esas preguntas fueron acompañadas por investigaciones que buscaban arrojar luz sobre su contenido. Entre otras posibilidades, se sugirió que este concepto se introdujera como un medio para dar reconocimiento a las iniciativas privadas de conservación o a las que se centran en tipos específicos de desarrollo sostenible, o a los territorios y áreas gobernadas por pueblos indígenas y comunidades locales (JONAS et al., 2014, p. 112-113). Para otros, si bien las áreas protegidas tienen como objetivo fundamental la conservación de la diversidad biológica, en otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas ese objetivo sería secundario o se aplicaría como resultado de otros objetivos (MACKINNON et al., 2015, p. 3559-3581). Estas proposiciones fueron contempladas por la 14ª COP en 2018, que en su decisión 14/8 adoptó la

¹⁷ Esas "otras medidas efectivas de conservación basadas en el área" se denominan "otras categorías de áreas oficialmente protegidas" por la Resolución CONABIO n. 06 del 3 de septiembre de 2013 y la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción (BRASIL, 2017, p. 75, 90).

siguiente definición de otra medida efectiva de conservación basada en área:

una zona delimitada geográficamente que no sea un área protegida y que sea gobernada y gestionada de manera de logren en forma sostenida resultados positivos y duraderos para la conservación de la diversidad biológica *in situ*, con funciones y servicios asociados de los ecosistemas y, donde proceda, valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores pertinentes a nivel local (CBD, 2018, § 2).

Por lo tanto, esa noción se define en contraste con la noción de área protegida. Mientras que un área protegida está “diseñada o regulada” para conservar la biodiversidad, otra medida de conservación efectiva basada en la zona es “gobernada y gestionada de forma que se consigan resultados positivos y sostenibles”. Dicha distinción implica que, en este último caso, la conservación de la biodiversidad no es necesariamente su objetivo primario, es decir, puede ser un objetivo secundario o el resultado de la consecución de otros objetivos¹⁸.

En términos prácticos, este nuevo concepto ha permitido al gobierno brasileño incluir en sus cálculos zonas que históricamente tuvieron dificultades para clasificar como áreas protegidas del CDB, pero cuya extensión territorial no puede ser ignorada. Su interpretación de que “las áreas de preservación permanente y las reservas legales en propiedades privadas y tierras indígenas que contienen vegetación nativa” constituyen “otras áreas que también contribuyen a la protección de la naturaleza, aunque de manera diferente” está en consonancia con los debates en torno a este nuevo concepto del CDB y la definición adoptada posteriormente.

2.2.3 Elementos para la superación de la polisemia

El concepto de área protegida del CDB es único, es decir, sirve como parámetro para que los Estados Partes identifiquen o creen nuevos modelos jurídicos correspondientes en sus derechos internos. Sin embargo, su utilización en el derecho internacional responde a objetivos más amplios y siempre cambiantes. Debido a esta variabilidad en los objetivos del

18 En la decisión 14/8 de la 14ª Conferencia de las Partes (CDB, 2018, § 9) se invitó a la UICN y a otros órganos científicos a que ayudaran a las Partes a determinar sus *otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas*. En una guía presentada por la UICN durante la 24ª reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico del CDB se afirma que el criterio para distinguir las áreas protegidas de otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas es que las primeras tienen un “objetivo primario de conservación”, mientras que las segundas “logran[m] la conservación in situ de la biodiversidad independientemente de sus objetivos” (UICN, 2019, pág. 3, traducción nuestra)

CDB, puede ser de interés para las Partes mantener relativamente flexible la relación entre los conceptos de derecho internacional y sus conceptos de derecho interno, y uno de los artificios que puede emplearse en tales casos es la ambigüedad. Como es sabido, este artificio permite al legislador ampliar la pertinencia de la ley, ya que, al evitar definiciones inequívocas, puede permitir que su texto regule objetos y situaciones que pueden conocer modificaciones. La ambigüedad, por lo tanto, es común en la ley y puede ser utilizada de manera positiva (DÉAL, 2004, p. 247).

Pese a eso, un análisis del texto del PNAP sugiere que su ambigüedad puede tener un propósito. Esta conclusión se ve reforzada por el documento publicado por el proponente de ese plan, el Ministerio del Medio Ambiente, que, aunque trate las unidades de conservación, las tierras indígenas y las tierras ocupadas por remanentes de comunidades quilombolas como áreas protegidas, Jamás lo hace de manera contundente, prefiriendo decir que el decreto "se centra principalmente" en esos dispositivos jurídicos. Esa última cuestión, en particular, parece haber sido reconocida por la literatura especializada (LEUZINGER, 2007, p. 122).

Como consecuencia de la ausencia de una definición precisa, las disposiciones del PNAP sobre las áreas protegidas deberían considerarse a la luz de las novedades que se produzcan en el marco del CDB, en particular la aparición del concepto de otras medidas eficaces de conservación basadas en el área o de "otras categorías de áreas oficialmente protegidas". (BRASIL, 2013a, 2017, p. 75, 90), que permite considerar y valorar otros instrumentos de conservación *in situ* que contribuyen a su manera a los objetivos de la Convención, aunque no constituyan áreas protegidas.

Es precisamente ese el caso de las tierras indígenas, las tierras ocupadas por los remanentes de las comunidades quilombolas, las reservas legales y las áreas de preservación permanente de la legislación brasileña, que, aunque desempeñan un papel evidente en la conservación de la biodiversidad, lo hacen de manera indirecta, subordinadas a otros valores y objetivos: la protección de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y quilombolas, la producción forestal sostenida y la estabilidad geológica y los recursos hídricos. Además, las reservas legales y las áreas de preservación permanente no tienen una gestión activa equivalente a la de las áreas protegidas. Esta interpretación está de acuerdo con el Decreto n. 8.505, del 20 de agosto de 2015, modificado por el Decreto n. 10.140, del 28 de noviembre de 2019, relativo al Programa de Áreas Protegidas de la Amazonía. Este programa, que concierne a la región del Amazonas,

concierno sólo a las unidades de conservación de SNUC federales y estatales.

Tras hecho el análisis el contenido y los usos del concepto de área protegida del CDB, es necesario abordar el concepto de área protegida de la UICN, tratando de identificar su alcance en relación con los instrumentos de conservación *in situ* y su interés. Como se verá, ese concepto representa el consenso científico sobre lo que realmente importa para que un área protegida sea efectiva y, en consecuencia, permite establecer relaciones de equivalencia funcional entre los regímenes jurídicos de diferentes jurisdicciones y, en consecuencia, conocer el derecho mediante comparaciones.

3 EL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA DE LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

Ampliamente citado, pero raramente explicado en relación con su finalidad, el concepto de área protegida de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, llamado así en referencia a la institución que lo elaboró y lo mantiene actualizado¹⁹, fue concebido en el contexto de la rápida internacionalización del conservacionismo, y más precisamente como respuesta a la difusión de modelos jurídicos para la protección de los espacios naturales.

La creciente dificultad para establecer una terminología y criterios capaces de comprender la diversidad de variaciones que esos modelos han llegado a presentar, cuando son recibidos por los derechos nacionales, es un fenómeno que posee importantes implicaciones prácticas, especialmente porque la protección del medio ambiente natural requiere esfuerzos conjuntos y complementarios por parte de los actores de la comunidad internacional. Se la han notado desde al menos la primera mitad del siglo XX, pero la idea de crear un marco conceptual transnacional sólo cobró impulso después de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición

¹⁹ Esta entidad se creó por iniciativa de la UNESCO y de unos veinte gobiernos nacionales. En el momento de su creación, estos gobiernos optaron por crearlo como un organismo de derecho privado – y no como parte de las Naciones Unidas, como se pretendía originalmente – porque esa condición le daría mayor independencia de los gobiernos nacionales. Su naturaleza jurídica se ha definido como *sui generis*, pero de hecho es una de las primeras *organizaciones no gubernamentales organizadas por los gobiernos*. La UICN reúne en sus comités a miles de expertos en conservación, y a lo largo de su historia ha desempeñado un papel destacado en la prestación de asesoramiento técnico a los gobiernos nacionales y organismos internacionales y en la configuración del derecho ambiental. Sobre este último punto, véase Olivier (2005), Robinson (2005) y Dillon (2004).

de organismos intergubernamentales y organizaciones conservacionistas de escala mundial (PHILLIPS, 2004, p. 6). Ese reordenamiento condujo a la necesidad de criterios científicos (3.1) que, por su contenido (3.2), permitieron identificar instrumentos jurídicos equivalentes. Estos criterios, por lo tanto, constituyen un instrumento para el conocimiento de esos instrumentos y sus resultados en una perspectiva comparativa (3.3).

3.1 Un concepto científico

El concepto de área protegida de la UICN fue desarrollado como una expresión de las normas técnicas consideradas más apropiadas por la comunidad científica interesada en las políticas públicas de conservación de la naturaleza, y su objetivo central es en sí mismo científico, es decir, permitir las comparaciones y el procesamiento de datos de las áreas protegidas de los países. Su contenido expresa el conocimiento de diversas disciplinas, incluido el derecho, ya que parte de la eficacia de las áreas protegidas depende de la existencia de disposiciones jurídicas adecuadas, y también porque ese contenido fue concebido de manera que se comprenda una diversidad de elementos presentes en los regímenes jurídicos de conservación *in situ* de los derechos nacionales.

El prestigio científico del concepto de área protegida y el sistema de categorías de gestión que lo acompaña ha sido reconocido en varias ocasiones. En primer lugar, durante la 7^a COP del CDB los Estados Partes reconocieron “el valor de un sistema internacional único de clasificación de las áreas protegidas y los beneficios de producir información comparable entre países y regiones”, y, acogiendo con satisfacción los esfuerzos de la UICN por perfeccionarlo, alentó a los gobiernos nacionales y otros interesados a utilizarlo (CDB, 2004, decisión VII/28, § 31, traducción nuestra). Los criterios de la UICN se utilizan luego en la redacción de la Lista de las Naciones Unidas de Áreas Protegidas y la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas (DEGUIGNET et al., 2014, p. 3; DUDLEY; STOLTON, 2008, p. 21), y se han utilizado de manera significativa en la legislación y la formulación de políticas públicas (BISHOP y otros, 2004, págs. 55 -79). El prestigio científico del que están dotadas estas normas técnicas es determinante para su creciente utilización, y autoriza a que se caractericen como parte de lo que la doctrina ha definido como *soft law* (DUPUY, 1990).

3.2 Contenido en el derecho brasileño

Los orígenes del concepto de área protegida de la UICN se remontan a la noción de “parques nacionales y reservas equivalentes”, mencionada en el decenio de 1950 en una decisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que los identificó como importantes para la utilización racional de los recursos naturales (PHILLIPS, 2004, p. 12 traducción nuestra). Esta decisión fue respaldada por la 17ª Asamblea General de las Naciones Unidas, que confió a la UICN la tarea de listar estas zonas²⁰ (OLIVIER, 2005, p. 154). Ese estudio confrontó a sus autores con la necesidad de criterios apropiados (PHILLIPS, 2004, p. 4-14).

Aunque no sea posible detallar aquí su proceso de elaboración, cabe señalar que su contenido ha variado a lo largo del tiempo. En 1969 la UICN adoptó una definición de *parque nacional* (IUCN, 1970, p. 22, 156), y pronto decidió abandonar ese término, “sobrecargado de connotaciones emocionales y definiciones jurídicas de alcance nacional”, en favor de área protegida (DASMANN, 1974, p. 390-391, traducción nuestra). Una nueva definición vio la luz en 1994 (UICN-CNPPA; PNUMA-WCMC, 1994, p. 7) y fue sustancialmente modificada en 2008. En todos los casos, estas modificaciones resultaron de amplios procesos de consulta y debates en los que participaron los gobiernos nacionales y la comunidad científica con el fin de lograr un consenso. Desde 2008, un área protegida de la UICN ha sido definida como:

Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados (DUDLEY, 2008, p. 8, traducción nuestra).

El concepto busca dar cuenta de la diversidad de variables presentes en los diferentes derechos, y la identificación de las áreas protegidas se hace a través de su aplicación a sus objetivos de manejo (sus regímenes jurídicos), más que a sus situaciones de hecho (MCNEELY, 1993, p. 49; IUCN-CNPPA; UNEP-WCMC, 1994, p. 8; DUDLEY; STOLTON, 2008, p. 10). Interpretado a la luz del derecho brasileño²¹, esos criterios son la

²⁰ Ese censo daría lugar a la Lista de Áreas Protegidas de las Naciones Unidas (PHILLIPS, 2004, p. 12).

²¹ Como esta definición fue diseñada para ser aplicada en todo el mundo, incluye posibilidades ajenas a la realidad brasileña. Por ejemplo, en los derechos consuetudinarios o en los casos en que la costumbre es una fuente de derecho prevaleciente, el reconocimiento de un área protegida y la definición de sus objetivos pueden darse por este medio.

afectación individual de la zona en cuestión, a través de un acto del Poder Público que especifique sus límites específicos; la conservación de la biodiversidad como objetivo fundamental; una gestión activa que busque dar efectividad a tal objetivo; y un régimen jurídico que establezca las sanciones y la permanencia de la afectación.²²

El análisis de esos elementos muestra que, en el derecho brasileño, sólo las unidades de conservación de la naturaleza, de la Ley 9.985, de julio de 2000, son áreas protegidas en el sentido que la UICN atribuye a ese término. Ese hallazgo coincide con al menos una fuente que ha abordado ese tema (SANTILLI, 2005, p. 78-81) y el uso técnico del término *unidade de conservação* en Brasil (GANEM; ARAÚJO, 2006, p. 73).

Eso equivale decir que, por una razón u otra, los demás dispositivos jurídicos brasileños para la conservación *in situ* no encajan en ese concepto. Es el caso, por ejemplo, de las tierras indígenas y de las tierras ocupadas por los remanentes de las comunidades quilombolas, por las razones ya mencionadas, y de las reservas legales y las áreas de preservación permanente, que, además, no se ven afectadas individualmente y por acto específico. Lo mismo se aplica a las reservas de biosfera que, aunque *reconocidas*, no protegen por sí mismas las zonas a las cuales afectan y, por lo tanto, no proporcionan por sí mismas *medios eficaces* ni permiten *obtener* la conservación.

La aplicación del contenido de ese concepto a los instrumentos del derecho brasileño permite vislumbrar su uso científico que interesa a este trabajo, es decir, como herramienta metodológica de derecho comparado. Dado que los elementos presentes en la definición de área protegida de la UICN permiten seleccionar instrumentos jurídicos que están diseñados para abordar el mismo conjunto de problemas específicos, permiten identificar instrumentos jurídicos que desempeñan un papel equivalente en sus respectivos sistemas jurídicos, independientemente de sus nomenclaturas y del contexto en el que se encuentren, y que por lo tanto tienen *equivalencia funcional*. Dicho de otro modo, este concepto de área protegida permite realizar comparaciones jurídicas pertinentes.

3.3 Un instrumento comparativo

El concepto de área protegida de la UICN fue desarrollado con el objetivo obvio de permitir comparaciones²³ y, aunque los límites y

²² En este análisis también se consideraron las aclaraciones presentadas por Dudley (2008, p. 8-9).

²³ Entre las razones que guiaron la creación del concepto de área protegida y las categorías de gestión

posibilidades del método comparativo superan los límites de este trabajo, la comprensión de su interés y de las condiciones de su utilización hace necesario explicitar su lugar en la investigación enmarcada por este método.

El aspecto más difundido del llamado método funcionalista de derecho comparado es el conjunto de postulados que permiten llevar a cabo “la construcción de relaciones similares y disímiles entre diferentes cuestiones de hecho” y, como consecuencia de esas construcciones, conocer la *comparanda*, es decir, los derechos comparados (JANSEN, 2008, p. 339, traducción nuestra). Su preocupación por los hechos se deriva de la observación de que los institutos similares (instituciones, normas, dispositivos e instrumentos jurídicos, entre otros) suelen presentar diferencias fundamentales en cuanto a sus objetivos y las funciones que desempeñan en sus respectivos sistemas. En otras palabras, los institutos jurídicos similares suelen desempeñar *funciones* distintas, y sólo las cuestiones de hecho permiten identificar los institutos jurídicos que presentan *equivalencia funcional*.²⁴

Ese enfoque en cuestiones de hecho nos permite comprender algunos fundamentos e implicaciones del lado funcionalista del método de derecho comparado. En primer lugar, toma el derecho de su relación funcional con la sociedad, es decir, se basa en las premisas de que el derecho contesta a las necesidades y problemas humanos, que diferentes derechos se ocupan de necesidades y problemas similares, y que el mismo problema o necesidad puede conocer diferentes respuestas en los diferentes derechos. En segundo lugar, aunque los objetos a comparar no tengan por qué ser idénticos, deben poseer una o más funciones comunes para que su comparación sea relevante. De ahí que la comparabilidad de esos objetos se confunde con su *tertium comparationis*, su común denominador que, dentro del aspecto funcionalista del método de derecho comparado, corresponde a la función o conjunto de funciones que comparten los objetos jurídicos comparados (ÖRÜCÜ, 2012, p. 561). Por último, otra consecuencia del lado funcionalista del método de derecho comparado es que se puede utilizar

de la UICN se encuentran “reducir la confusión que ha surgido de la adopción de muchos términos para describir diferentes tipos de áreas protegidas”, “proporcionar normas internacionales para ayudar a los cálculos regionales y las comparaciones entre países”, “proporcionar un marco para la recopilación, el procesamiento y la difusión de información”, y “mejorar la comunicación [...] entre todos los que participan en la conservación”. (IUCN-CNPPA; UNEP-WCMC, 1994, p. 5, traducción nuestra).

24 Según Örücü (2012, p. 561, la nuestra), el enfoque funcionalista del método de derecho comparado “responde a la pregunta ‘¿Qué institutos del sistema B desempeñan una función equivalente a la que se está considerando en el sistema A? La respuesta a esa pregunta es el concepto de “equivalencia funcional”. Los comparadores buscan institutos que tengan el mismo papel, es decir, que tengan ‘comparabilidad funcional’ o que resuelvan el mismo problema, es decir, ‘similitud de soluciones’”.

potencialmente el *tertium comparationis* para evaluar los objetos comparados (MICHAELS, 2008, p. 342). En otras palabras, una vez que se ha identificado la función común del *comparanda*, puede utilizarse para evaluar la eficacia con que cada comparando la realiza. Eso es particularmente aplicable cuando los *tertium comparationis* se identifican externamente a los *comparanda* y adoptan la forma de construcciones idealizadas.

El concepto de área protegida de la UICN es único, es decir, sólo los objetos correspondientes a cada una de sus características pueden considerarse áreas protegidas en el sentido que la UICN atribuye al término. Como tal, refleja lo que hay en común entre los objetos que no excluye, y puede servir como su propio *tertium comparationis*. Además, ese concepto expresa en su definición un número de funciones más amplio que el concepto del CDB²⁵, y, aunque los *comparanda* deben tener al menos una función común para que su comparación tenga alguna relevancia, es evidente que su comparabilidad crece a medida que se comparten más funciones, es decir, mientras permiten abordar un mayor número de problemas o necesidades comunes.

También, como se demostró, el concepto de área protegida de la UICN se elaboró como expresión de las normas técnicas que la comunidad científica que se ocupa de la conservación de la naturaleza considera más apropiadas, y teniendo en cuenta la diversidad de características de los regímenes jurídicos de protección de los espacios naturales en los derechos nacionales. De ahí se extrae en primer lugar que los elementos presentes en la definición de área protegida de la UICN son funciones específicas identificadas por la comunidad científica como necesarias para cumplir la función general a la que se prestan las áreas protegidas. En otros términos, las funciones presentes en esta definición abordan problemas y necesidades concretas que la comunidad científica, incluida la comunidad jurídica, considera necesario abordar para que las áreas protegidas cumplan su función. Y, en segundo lugar, esto sugiere que los elementos presentes en la definición de área protegida de la UICN son *tertium comparationis* de gran parte de los regímenes jurídicos nacionales de protección de los territorios naturales. Como consecuencia de su doble naturaleza, los dispositivos jurídicos que los integran comparten funciones jurídicas, es

25 El concepto de área protegida del CDB es también un *tertium comparationis* de los derechos nacionales, pero es el resultado de un proceso político de negociación entre las Partes y no tan claramente el consenso científico sobre los problemas y necesidades de las áreas protegidas. Su definición es entonces imprecisa y su alcance en relación con los derechos nacionales suele ser objeto de definiciones oficiales, preocupadas más por los resultados de la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica que por la comparabilidad de los instrumentos jurídicos utilizados con este fin. Esencialmente, las comparaciones basadas en este concepto son relevantes en el marco del propio CDB.

decir, respuestas jurídicas a problemas concretos de conservación de la naturaleza.

Como *tertium comparationis* de instrumentos jurídicos para la protección de áreas naturales, el concepto de área protegida de la UICN permite eliminar la arbitrariedad presente en la investigación relativa a los institutos cuya comparabilidad sólo es aparente. Eso no significa, por supuesto, que las comparaciones que no se refieren a ese concepto sean necesariamente arbitrarias, ya que diferentes objetivos de investigación implican diferentes tablas comparativas y demostraciones de la comparabilidad de los objetos elegidos. Del mismo modo, reconocer que el concepto de área protegida de la UICN permite identificar los regímenes jurídicos que cumplen funciones en común no equivale a decir que el concepto de área protegida de la UICN sea suficiente para cualquier comparación. Si bien permite identificar los regímenes jurídicos que comparten una diversidad de funciones, es poco probable que esos regímenes jurídicos compartan todas sus funciones. Por consiguiente, las características mismas de la investigación realizada deben determinar los requisitos metodológicos para su pertinencia, incluido el grado de comparabilidad entre los *comparanda*. En otras palabras, según el objeto y los objetivos de la investigación a realizar, el concepto de área protegida de la UICN sólo puede servir como punto de partida para que, a partir de otras funciones, el investigador pueda ir más allá en la identificación de regímenes jurídicos que cumplan funciones equivalentes.

CONSIDERACIONES FINALES

El uso del término “área protegida” en la literatura técnica y en las decisiones de los tribunales brasileños se caracteriza por un fenómeno de polisemia, es decir, la atribución de una pluralidad de significados al mismo significante. Eso brinda la oportunidad de tratar de identificar conceptos que contribuyan a superar este fenómeno, y este trabajo trata de dos conceptos que importan a la comunidad que se interesa por el derecho y las políticas públicas de conservación de la naturaleza: el concepto de área protegida del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que la importancia de la actividad judicial y de la investigación en el sentido estricto del derecho, y el concepto de área protegida de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que permite establecer relaciones de equivalencia funcional entre instrumentos jurídicos de diferentes sistemas jurídicos y, en consecuencia, conocerlos desde una perspectiva comparativa.

En cuanto al concepto de área protegida del CDB, se trató de demostrar que el contenido que se le atribuye ha variado a lo largo del tiempo y de acuerdo con la evolución del derecho brasileño e internacional. En particular, esta obra innova al introducir el debate sobre el concepto de otras medidas eficaces de conservación basadas en área, originada en el Meta n. 11 de Aichi, cuyo contenido se ha establecido en contraposición a el área protegida. En particular, se ha demostrado que, si bien la conservación de la biodiversidad es el objetivo fundamental de un área protegida, en otras medidas eficaces de conservación basadas en el área la conservación de la biodiversidad es un objetivo indirecto o que resulta del logro de otros objetivos. En consecuencia, la interpretación del gobierno brasileño del CDB ha entendido correctamente que sólo las unidades de conservación de la Ley 9.985 de julio de 2000 constituyen áreas protegidas en virtud del CDB.

En cuanto al concepto de área protegida de la UICN, el primer paso fue presentarlo y destacar su aspecto científico, para luego tratar su contenido y su correspondencia en el derecho brasileño. Este trabajo innova detallando el papel que este concepto puede desempeñar en la investigación comparativa, es decir, como herramienta metodológica que permite la identificación y comparación de regímenes jurídicos funcionalmente equivalentes. En detalle, se ha demostrado que los regímenes jurídicos que entran en la definición de área protegida de la UICN comparten funciones jurídicas, es decir, respuestas de los derechos a problemas concretos. Como *tertium comparationis* de los regímenes jurídicos nacionales de protección de las áreas naturales, ese concepto permite eliminar la arbitrariedad presente en las investigaciones relativas a los institutos cuya comparabilidad sólo es aparente.

REFERENCIAS

- ABI-EÇAB, P. C. Principais ameaças ao meio ambiente em terras indígenas. *Planeta Amazônia*, Macapá, v. 3, p. 1-17, 2011.
- ASSUNÇÃO, L. O. Unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas no estado do Amapá: como desenvolver um estado cujo território está 70% protegido por leis? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 290-309, 2016.

BAJČIĆ, M. Terms, concepts and other conundrums. In: BAJČIĆ, M. *New Insights into the Semantics of Legal Concepts and the Legal Dictionary*. Amsterdam: John Benjamins, 2017. p. 7-26.

BARRAUD, B. La science et la doctrine juridiques à l'épreuve de la polysémie des concepts. *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, Bruxelles, v. 76, p. 5-47, 2016.

BISHOP, K. et al. (ed.). *Speaking a Common Language: Uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas*. Cardiff: Cardiff University; IUCN; UNEP-WCMC, 2004.

BOYD, D. R. The constitutional right to a healthy environment. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Washington, v. 54, n. 4, p. 3-15, 2012.

BRAGA, A. S.; DELLA NINA, R. I. Áreas protegidas: mudança de paradigma no contexto das alterações climáticas? In: LEUZINGER, M. D.; TELES DA SILVA, S.; CUREAU, S. (orgs.). *Espaços territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades*. Brasília, DF: UniCEUB, 2015. p. 165-178.

BRASIL. Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 de março de 1998a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica: Brasil*. Brasília, DF: MMA, 1998b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Diretoria do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. *Segundo Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica: Brasil*. Brasília, DF: MMA, 2004.

BRASIL. CONABIO. *Resolução CONABIO n. 03, de 21 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010. Brasília, DF: MMA, 2006a. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/comissao-nacional-de-biodiversidade/resolucoes>. Acesso: 1 de março. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e

Florestas. Diretoria de Áreas Protegidas. *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP: Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006*. Brasília, DF: MMA, 2006b.

BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 de abril de 2006c.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. *Terceiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília, DF: MMA, 2006d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). *Recurso especial n. 1.071.741-SP (2008/0146043-5)*. Recorrente: Min. Púb. SP. Recorridos: Fazenda do Estado de São Paulo e outros. Relator: Min. Herman Benjamin., 24 mar. 2009. Disponible en: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/>. Acceso: 19 de febrero. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica: Brasil*. Brasília, DF: MMA, 2011.

BRASIL. CONABIO. *Resolução CONABIO n. 06, de 3 de setembro de 2013*. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Brasília, DF: MMA, 2013a. Disponible en: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/comissao-nacional-de-biodiversidade/resolucoes>. Acceso: 1 de marzo. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2ª Seção). *Embargos Infringentes n. 5000970-08.2011.404.7007/PR*. Embargante: Min. Púb. Fed. Embargado: Agência Nacional de Águas e outros. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior, 14 nov. 2013b. Disponible en: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php>. Acceso: 27 de febrero. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). *Recurso Especial n. 1406139-CE (2013/0325756-4)*. Recorrente: Min. Púb. Federal. Recorrido: F. C. de Souza. Relator: Min. Herman Benjamin, 5 ago. 2014. Disponible en: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/>. Acceso: 19 de febrero. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *5º Relatório Nacional para a*

Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, DF: MMA, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade - EPANB: 2016-2020*. Brasília, DF: MMA, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma). *Agravo Regimental em Recurso Especial n. 1675032 / RJ (2017/0131655-5)*. Agravantes: P. J. Fontanezi e L. R. A. Souza. Agravado: Min. Púb. Federal. Relator: Min. Jorge Mussi, 25 set. 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/>. Acesso: 19 de febrero. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brazil: 6th National Report to the Convention on Biological Diversity*. Brasília, DF: MMA, 2019a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). *Agravo interno no agravo em recurso especial 1248039 - SP (2018/0033494-3)*. Agravante: Min. Púb. SP. Agravado: Cond. Resid. Ilha de Bali. Relator: Min. Francisco Falcão, 5 dez. 2019b. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/>. Acesso: 19 de febrero. 2020.

BRITO, D. M. C. Conflitos em unidades de conservação. *PRACS*, Macapá, v. 1, n. 1, 2008.

BRUCK, E. C. et al. Unidades de conservação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 40, n. 4, p. 21-27, 1983.

CBD. *History of the Convention*. Disponível em: <https://www.cbd.int/history/>. Acesso: 10 de febrero. 2020.

CBD. COP 7. *Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Seventh Meeting (UNEP/CBD/COP/7/21)*. CDB, 2004.

CBD. COP 10. *Report of the Tenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (UNEP/CBD/COP/10/27)*. [s.l.]: CDB, 2011.

CBD. COP 14. *Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity: 14/8. Protected areas and other effective area-based conservation measures (CBD/COP/DEC/14/8)*. [s.l.]: CDB, 2018.

CORNU, G. *Linguistique juridique*. Paris: Montchrestien, 1990.

CRUZ, D. O. *Desenvolvimento e Preservação em Espaços Especialmente Protegidos – Estudo de Caso Parque Estadual Gruta da Lagoa Azul em MT*. Monografia (Especialidade em Direito Agroambiental e Sustentabilidade) — Universidade de Brasília, Cuiabá, 2015.

DASMANN, R. F. Development of a Classification System for Protected Natural and Cultural Areas. In: ELLIOT, H. (ed.). *Second World Conference on National Parks*, Morges: IUCN; National Parks Centennial Commission, 1974. v. II, p. 388-396.

DE KLEMM, C. Other International Developments. *Environmental Policy and Law*, [s.l.], vol. 9, n. 4, p. 117-128, 1982.

DE KLEMM, C.; SHINE, C. *Biological Diversity Conservation and the Law: Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*. Gland; Cambridge: IUCN, 1993.

DÉAL, É. Langue du droit et doctrine : la linguistique juridique au service de l'accessibilité internationalisée des contributions doctrinales. *Revue générale de droit*, Sarbruque, v. 34, n. 2, p. 233-265, 2004.

DEGUIGNET, M. et al. *2014 United Nations List of Protected Areas*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2014.

DIAS, R. B. et al. Cadastro ambiental rural como ferramenta de gestão do território, *Planeta Amazônia*, Macapá, v. 30, n. 3, p. 47-55, 2018.

DILLON, B. The use of the categories in national and international legislation and policy. *Parks*, [s.l.], v. 14, n. 3, p. 15-22, 2004.

DISTRITO FEDERAL. Decreto n. 11.122, de 10 de junho de 1988, cria o Conselho Supervisor das Unidades de Conservação e Áreas Protegidas administradas pelo Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*: Brasília, DF, p. 4, 13 jun. 1988.

DUDLEY, N. (ed.). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN, 2008.

DUDLEY, N.; HAMILTON, L. Running Pure: Protected Areas Maintaining Purity and Quantity of Urban Water Supplies. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). *Arguments for protected areas*. London: Earthscan, 2010. p. 39-52.

DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). *Defining protected areas: an*

international conference in Almeria, Spain, May 2007. Gland: IUCN, 2008.

DUPUY, P.-M. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*, Ann Arbor, v. 12, n. 2, p. 420-435, 1990.

FERREIRA, M.; VALERA, F. P. Instituições ligadas à conservação genética “in situ”. *Revista IPEF* (atual Scientia Forestalis), Piracicaba, n. 35, p. 21-27, 1987.

FIGUEIREDO, M. F. As Reservas da Biosfera no Brasil. In: PORTANOVA, R. S.; LEITE, A. O.; FIGUEIREDO, M. F. (ed.). *Os 15 anos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000: Anais do II Congresso de Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. São Paulo: Ixtlan, 2015. p. 76-107.

GANEM, R. S.; ARAÚJO, S. V. G. DE. Reflexões acerca do conceito de espaços territoriais especialmente protegidos. *Cadernos ASLEGIS*, Brasília, DF, v. 8, n. 28, p. 63-82, 2006.

GILLESPIE, A. Definitions. In: GILLESPIE, A. *Protected Areas and International Environmental Law*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, 2007. p. 27-46.

GINSBURG, T.; STEPHANOPOULOS, N. The Concepts of Law. *The University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 84, n. 1, p. 147-175, 2017.

GUSMÃO CÂMARA, I. O papel das organizações não governamentais no cenário ambiental brasileiro, *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 69-77, 1991.

GUTTERIDGE, H. C. The Comparative Aspects of Legal Terminology. *Tulsane Law Review*, Nova Orleães, v. 12, p. 401-411, 1938.

IUCN. *Tenth General Assembly: Vigyan Bhavan, New Delhi, 24 November - 1 December, 1969*. Morges: IUCN; Unesco, 1970. (Proceedings and Summary of Business, v. II).

IUCN. WCPA Task Force on OECMs. *Recognising and reporting other effective area-based conservation measures*. Gland: IUCN, 2019.

IUCN-CNPPA; UNEP-WCMC. *Guidelines for Protected Area Management Categories*. Gland; Cambridge: IUCN, 1994.

JANSEN, N. Comparative Law and Comparative Knowledge. In: REIMANN, M.; ZIMMERMAN, R. (ed.). *The Oxford Handbook of*

Comparative Law. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008. p. 305-337.

JÉGOUZO, Y. Existe-t-il un territoire pertinent? *In*: FOUCHER, K.; ROMI, R. (org.). *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*. Aix-en-Provence: PUAM, 2006, p. 121-126.

JONAS, H. et al. New Steps of Change: Looking Beyond Protected Areas to Consider Other Effective Area-Based Conservation Measures. *Parks*, [s.l.], v. 20, n. 2, p. 111-128, 2014.

JONAS, H. et al. Will "other effective area-based conservation measures" increase recognition and support for ICCAs? *Parks*, [s.l.], v. 23, n. 2, p. 63-78, 2017.

KEENLEYSIDE, K. et al. Realizing the potential of protected areas as natural solutions for climate change adaptation. *Parks*, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 67-78, mar. 2014.

LEUZINGER, M. D. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

LOPOUKHINE, N.; DIAS, B. F. S. Editorial: What Does Target 11 Really Mean? *Parks*, [s.l.], v. 18, n. 1, p. 5-8, 2012.

MACKINNON, D. et al. Canada and Aichi Biodiversity Target 11. *Biodiversity and Conservation*, [s.l.], v. 24, n. 14, p. 3559-3581, dez. 2015.

MAGNANINI, A. O pinheiro brasileiro, a ecologia e a necessidade de uma reserva biológica. *Floresta*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 17-20, 1971.

MCNEELY, J. A. (ed.). *Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas, 10-21 February 1992*. Gland: IUCN, 1993.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: Evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 6, n. 9, p. 83-93, 2004.

MICHAELS, R. The Functional Method of Comparative Law. *In*: REIMANN, M.; ZIMMERMAN, R. (ed.). *The Oxford Handbook of*

Comparative Law. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008. p. 339-382.

OLIVEIRA, L. J. D. Regularização fundiária de unidades de conservação. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, DF, v. 9, n. 32/33, p. 143-176, 2010.

OLIVIER, J. Le rôle de l'UICN dans la formation du droit de l'environnement. In: OLIVIER, J. *L'Union mondiale pour la nature (UICN): une organisation singulière au service du droit de l'environnement*. Bruxelas: Bruylant, 2005. p. 149-222.

ÖRÜCÜ, E. Methodology of Comparative Law. In: SMITS, J. M. (ed.). *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012. p. 560-576.

PARÁ. Tribunal de Justiça (1ª Câmara Cível Isolada). *Agravo de instrumento*, n. 2012.3.003780-1. Agravante: F. W. P. de Souza. Agravado: Ponte Participações Ltda. Relator: Des. Marneide T. P. Merabet. *Diário da Justiça do Estado do Pará*, ed. 5285, Belém, p. 57, 17 de junho de 2013.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo. v. XI, n. 1, p. 81-97, 2008.

PHILLIPS, A. The history of the international system of protected area management categories. *Parks*, [s.l.], v. 14, n. 3, p. 4-14, 2004.

PRATES, A. P. L.; IRVING, M. DE A. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 27-57, 14 jun. 2015.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça (10ª Câ. Cível). *Agravo de instrumento 0024449-90.2018.8.19.0000*. Agravante: A. A. Rocha. Agravado: Mun. Angra dos Reis. Relator: Des. José Carlos Varanda dos Santos, 21 ago. 2019. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>. Acesso: 10 de febrero. 2020.

RIOS, A. V. V. Populações tradicionais em áreas protegidas. In: RICARDO, F. (ed.). *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 78-84.

ROBINSON, N. A. IUCN as Catalyst for a Law of the Biosphere: Acting

Globally and Locally. *Environmental Law*, Portland, n. 249, 2005.

RODARY, E.; MILIAN, J. Extension et diversification des aires protégées : rupture ou continuité ? In: AUBERTIN, C.; RODARY, E. (ed.). *Aires protégées: espaces durables?* Marseille: IRD, 2008. p. 33-54.

SADELEER, N. DE. La protection de la nature et de la biodiversité. In: PETIT, Y. (ed.). *Droit et politiques de l'environnement*. Paris: La documentation Française, 2009. p. 187-199.

SANTILLI, J. A lei 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 40, p. 78-110, out. 2005.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1ª Câ. Res. Meio Ambiente). *Apelação cível n. AC 0000980-58.2010.8.26.0563* (n. reg. 2019.0000604011). Apelante: S.E.R.R.A Sociedade Pro educação. Apelados: J. E. P. Gerevini e L. C. Gerevini. Relator: Des. Torres de Carvalho, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/>. Acesso: 10 de febrero. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (1ª Câ. Res. Meio Ambiente). *Embargos infringentes n. 994.07.150004-3/50002*. Embargante: Fazenda do Estado de São Paulo. Embargados: Prefeitura de São Paulo e outros. Relator: Des. Lineu Peinado, 18 fev. 2010. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/>. Acesso: 28 de febrero. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (2ª Câ. Res. Meio Ambiente). *Apelação cível n. 0001446-10.2011.8.26.0210*. Apelante/apelado: Min. Púb. SP. Apelantes/apelados: Espolio de J. C. Ferreira e A. D. Ferreira Botelho. Relator: Des. Alvaro Passos, 18 jun. 2015. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/>. Acesso: 10 de febrero. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (2ª Câ. Res. Meio Ambiente). *Apelação em Ação Civil Pública, n. 00024550720118260210* (Registro 2016.0000890433). Apelantes: M. C. N. L. Nicolliello e outra. Apelado: Min. Púb. SP. Relator: Des. Roberto Maia, 1 dez. 2016. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/>. Acesso: 10 de febrero. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (2ª Câ. Res. Meio Ambiente). *Remessa Necessária n. 0002946-04.2014.8.26.0244*. Recorrente: 2ª Vara de Iguape. Recorrido: Min. Pub. SP. Relator: Paulo Ayrosa, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/>. Acesso: 10 de febrero. 2020.

SOARES-FILHO, B. et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, [s.l.], v. 107, n. 24, p. 10821-10826, 26 maio 2010.

SOUZA, R.; LEAL, G. F.; MACIEL, F. M. Participação em áreas protegidas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 403-426, 2019.

UNEP-WCMC; IUCN; NGS. *Protected Planet Report 2018*. Cambridge; Gland; Washington: UNEP-WCMC; IUCN, 2018.

Artículo recibido el: 17/03/2020.

Artículo aceptado el: 23/10/2020

Cómo citar este artículo (ABNT):

LEITE, A. O. La polisemia del término “área protegida” y los conceptos de CDB y UICN. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 39, p. 203-235, sep./dic. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1807>. Acceso: día de mes. año.