

O PROGRAMA BRITÂNICO *BLUE BELT* (CINTURÃO AZUL): MUITO ALÉM DA PREOCUPAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE MARINHO¹

Alexandre Pereira da Silva

INTRODUÇÃO

Em 2016, o governo do Reino Unido lançou o programa *Blue Belt* (Cinturão Azul) com o objetivo principal de aumentar a proteção de áreas oceânicas em alguns de seus territórios ultramarinos, inclusive nos oceanos Atlântico Sul e Austral. Apesar da inegável importância do programa, chama a atenção o tamanho e a localização das áreas marinhas protegidas (AMPs) abrangidas pelo *Blue Belt*, sendo que são AMPs

¹ Alguns trechos desse capítulo foram escritos, com modificações, a partir de outros trabalhos: PEREIRA DA SILVA, 2019a; PEREIRA DA SILVA, 2019b; PEREIRA DA SILVA, 2019c.

muito grandes – em diversos casos englobando toda a zona econômica exclusiva (ZEE) – e em pontos que podem ser considerados como estratégicos, seja para o Reino Unido, seja para seus aliados. A designação de AMPs em grande escala em regiões isoladas e/ou de limitadas pressões socioambientais levanta um interessante debate sobre seu real impacto na proteção e conservação dos ambientes marinhos. Mais do que isso, em não raras oportunidades a discussão transborda para aspectos geopolíticos e soberanos mais amplos. Esse cenário é particularmente relevante no âmbito das ações conduzidas pelo governo britânico no *Blue Belt*.

Três são os objetivos, portanto, deste trabalho. Em primeiro lugar, traçar os principais aspectos do *Blue Belt*, tais como: origem, propósito e resultados atuais. Em segundo lugar, examinar o papel desempenhado pelas AMPs em grande escala em termos de proteção e conservação ambiental. Por fim, analisar o caso da criação da AMP no arquipélago de Chagos, em que justificado por uma pretensa preocupação com o meio ambiente marinho, o governo britânico busca, de fato, encobrir uma página nefasta do seu colonialismo.

O PROGRAMA BRITÂNICO *BLUE BELT* E A CRIAÇÃO DE ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS

O *Blue Belt* é um ambicioso plano do governo britânico com o objetivo de aumentar a proteção e a gestão de mais de quatro milhões de quilômetros quadrados de áreas oceânicas até 2020. O programa é financiado pelos ministérios de assuntos exteriores (*Foreign, Commonwealth and Development Office*) e meio ambiente (*Department of Environment, Food and Rural Affairs*); conta ainda com o apoio do Centro de Ciências do Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura (*Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture Sciences*) e

Organização de Gestão Marinha (*Marine Management Organization*) (UK, S/Da).

O programa apoia-se em três grandes ações: i) aprimorar a compreensão científica do ambiente marinho; ii) desenvolver e implementar estratégias de gestão marinha adaptadas e baseadas em evidências, incluindo abordagens inovadoras e eficazes para vigilância e fiscalização em áreas oceânicas remotas e escassamente povoadas; iii) assegurar que a gestão seja sustentável e de longo prazo (UK, S/Db). O programa ainda fornece o apoio necessário aos territórios ultramarinos que desejem desenvolver suas economias marinhas ou àqueles territórios que não têm condições de implementar as medidas protetivas nas áreas marinhas no seu entorno (JOHNSON et al., 2019, p.186).

Segundo o governo britânico, o *Blue Belt* é o maior programa de conservação marinha do gênero no mundo e sua criação foi impulsionada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, pela Convenção da Diversidade Biológica e na ambição global de proteger 30% dos oceanos do mundo até 2030 (UK, S/Db). Além disso, o *Blue Belt* se fundamenta, no âmbito doméstico, no Plano Ambiental de 25 anos (*25 Year Environmental Plan*) (UK, 2018).

A principal ação do *Blue Belt* para atingir seus objetivos é a criação de AMPs, isso porque a AMP é considerada como a melhor ferramenta disponível para combater a crescente exploração de recursos marinhos e a degradação dos habitats oceânicos (AGARDY; DI SCIARA; CHRISTIE, 2011, p.226). Apesar do uso frequente a expressão AMP não tem uma definição consensual; entretanto, é normalmente empregada para descrever uma região marinha localizada em uma zona sob jurisdição do Estado costeiro ou mesmo em alto-

mar que merece uma condição protetiva especial em razão de sua importância ecológica, biológica, científica ou histórica (WOLF; BISCHOFF, 2022).

É preciso considerar, entretanto, que há diferentes categorias de manejo para as AMPs, variando desde altamente protegidas (*no-take*), em que a pesca e demais atividades extrativistas são totalmente proibidas, até AMPs de uso sustentável (multiuso), em que determinadas atividades extrativistas, inclusive certos níveis de pesca comercial e outras atividades de exploração, são permitidas (RIFE et al., 2013, p.200). O *Blue Belt*, como será adiante discutido, utiliza diferentes regimes protetivos para as AMPs. O *Blue Belt* concentra suas ações em sete ilhas ou arquipélagos: BIOT (*British Indian Ocean Territory*), Ilhas Pitcairn, Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, Território Antártico Britânico, Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha, brevemente examinados na sequência.²

BRITISH INDIAN OCEAN TERRITORY (BIOT)

O BIOT localiza-se mais ao menos no centro do oceano Índico, próximo às Maldivas, Seicheles e Maurício. O território terrestre é de apenas 60 km², mas a área oceânica cobre 640.000 km². A maior das 58 ilhas do BIOT é Diego Garcia (44 km²). Como será discutido na última parte, Diego Garcia é parte do arquipélago de Chagos, um conjunto de ilhas reivindicado por Maurício, que foi separado deste em 1965 para a criação do BIOT (UK, 2022a).

² No total, o Reino Unido conta com 14 territórios ultramarinos: Anguilla; Bermudas; BIOT (reivindicado também por Maurício e Seicheles); Falklands (Malvinas, para a Argentina que reivindica sua posse); Gibraltar (reivindicado pela Espanha); Ilhas Cayman; Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (também reivindicadas pela Argentina); Ilhas Pitcairn; Ilhas Turks e Caicos; Ilhas Virgens Britânicas; Montserrat; Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha; Território Antártico Britânico (com áreas de sobreposição reivindicadas também pela Argentina e Chile); Zonas de Soberania em Akrotiri e Dhekelia (reivindicado pelo Chipre). Há ainda três dependências da coroa (*crown dependencies*): Jersey; Guernsey; Isle of Man (FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, 2012).

Ilhas Pitcairn

O território ultramarino compreende quatro ilhas: Pitcairn, Henderson, Ducie e Oeno, sendo a primeira a única habitada (cerca de 50 residentes). As Ilhas Pitcairn localizam-se no oceano Pacífico Sul a cerca de 689 quilômetros da ilha de Mangareva (Polinésia Francesa) e 1.920 quilômetros da Ilha de Páscoa (Chile). Pitcairn tem uma das maiores ZEEs do mundo (836.064 km²). Em setembro de 2016, o governo britânico criou uma AMP altamente protegida abrangendo 99% da ZEE no entorno do arquipélago (PITCAIRN, 2022).

Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul

As ilhas de Geórgia do Sul e Sandwich do Sul compõem um arquipélago subantártico. O arquipélago tem uma fauna e flora selvagem excepcional, incluindo grandes colônias de pinguins e elefantes marinhos (PITCAIRN, 2022).

Em 2012, foi criada uma primeira AMP na região e, posteriormente, em 2019, a área protegida foi alargada para os atuais 1.212.381 km², sendo que 25% da área total sob o regime altamente protegido (307.487 km²) e o restante como área de uso sustentável. A designação da AMP das ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul foi bastante questionada por especialistas internacionais já que permite a pesca comercial do krill na maior parte da sua área (JOHNSON et al., 2019, p.187).

Território Antártico Britânico

O Território Antártico Britânico compreende o setor da Antártica ao sul da latitude de 60° Sul, entre as longitudes de 20° Oeste e 80° Oeste; o território tem uma forma de cunha e abrange a totalidade da península antártica (UK,

2020). É o maior território ultramarino do Reino Unido, entretanto, a reivindicação britânica dessa parte do continente antártico é contestada pela Argentina e Chile, que têm seus próprios pleitos na área.

Recorde-se que nos termos do artigo IV do Tratado da Antártica (1959), todas as reivindicações territoriais sobre o continente estão suspensas, mas aqueles Estados-partes que já haviam previamente invocado pretensões territoriais – Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido – não renunciaram às suas reivindicações.

Em novembro de 2009, o governo britânico propôs a criação de uma AMP com 94.000 km² ao sul das ilhas Orcadas do Sul, ou seja, dentro do Território Antártico Britânico. Diferentemente das demais AMPs britânicas examinadas neste trabalho, a AMP das ilhas Orcadas do Sul não foi estabelecida por um ato unilateral do Reino Unido, mas por uma decisão da Comissão da Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCCRVMA) (SAND, 2012, p.201).

A AMP das ilhas Orcadas do Sul foi a primeira do gênero a ser criada em alto-mar.³ A AMP também se destaca por ser uma área altamente protegida, ou seja, tanto a pesca como outras atividades extrativistas estão proibidas na região protegida (BROOKS, 2013, p.282). É importante destacar, entretanto, que a AMP só foi aprovada pela CCCRVMA quando seus limites foram redesenhados de forma a excluir áreas de grande valor pesqueiro (SINGLETON; ROBERTS, 2014, p.8).

³ Em outubro de 2016 foi criada uma segunda AMP em alto-mar na região do Mar de Ross também pela CCCRVMA. A AMP da região do Mar de Ross cobre 2,09 milhões de km², sendo 80% (1,66 milhão de km²) vedado à pesca comercial (BROOKS et al., 2021).

Santa Helena

A ilha de Santa Helena é um ponto isolado no Atlântico Sul. O local é famoso por ter sido o local de exílio e morte de Napoleão Bonaparte em 5 de maio de 1821. Santa Helena está a cerca de 1.850 quilômetros de Angola e a 3.290 quilômetros do Brasil (SCHALANSKY, 2014, p.62). A ilha tem aproximadamente 120 km² de área e conta com uma população residente de mais de 4 mil habitantes (ST. HELENA, S/D).

Em 2016, no âmbito do programa *Blue Belt*, o governo britânico criou uma AMP em Santa Helena cobrindo integralmente a área marinha sob sua jurisdição: 444.881 km². Entretanto, diferentemente do que ocorre em Ascensão, a AMP de Santa Helena é praticamente toda de uso sustentável, isto é, tem um sistema protetivo menos rígido (UK, S/Da).

Ascensão

A ilha de Ascensão foi descoberta pelo navegador João da Nova em 25 de março de 1501 e posteriormente “redescoberta” por outro navegador português Afonso de Albuquerque em 25 de maio de 1503 (dia da Ascensão). A ilha encontra-se no oceano Atlântico Sul a cerca de 1.500 quilômetros da Costa do Marfim e 2.250 quilômetros do Brasil. O ponto de terra mais próximo é a ilha de Santa Helena a aproximadamente 1.300 quilômetros de distância (SCHALANSKY, 2014, p.50). Ascensão é uma ilha vulcânica com uma área aproximada de 90 km² e conta com cerca de 800 habitantes. O ponto mais alto é a Montanha Verde no centro da ilha e que atinge 859 metros (ASCENSION ISLAND, 2022). Em termos biológicos a ilha de Ascensão é um local de

nidificação globalmente significativo para tartarugas verdes e lar de aves marinhas em reprodução⁴.

Por se tratar de uma ilha isolada, Ascensão possibilita o estabelecimento de uma grande AMP. A área total de Ascensão é de 446.005 km² e foi integralmente designada como protegida pelo governo britânico: 443.571 km² (altamente protegida) e apenas 2.434 km² (uso sustentável) (ASCENSION ISLAND, 2022). Portanto, cerca de 99% da AMP de Ascensão tem um grau de proteção bastante rígido.

Por fim, é importante destacar que a ilha de Ascensão conta com uma tradicional base militar, tendo exercido um papel importante no combate ao comércio de escravos no século XIX e durante a Segunda Guerra Mundial. Mais recentemente, a ilha foi fundamental nos esforços britânicos na Guerra das Malvinas (1982). Portanto, a ilha de Ascensão, bem como outros territórios ultramarinos, continua sendo um ponto estratégico para os interesses do Reino Unido no Atlântico Sul (TOSSINI, 2018).

Tristão da Cunha

A ilha de Tristão da Cunha é considerada como o assentamento humano mais isolado do mundo. Nos seus pouco mais de 100 km² habitam cerca de 250 pessoas que vivem da pesca de lagostas, agricultura, artesanato e trabalhos de conservação. O arquipélago de Tristão da Cunha encontra-se a cerca de 2.770 quilômetros da Cidade do Cabo e 3.340 quilômetros do Rio de Janeiro (UK, 2022b).

A área marinha total ao redor de Tristão da Cunha é de 687.893 km² e em novembro de 2020 o governo britânico anunciou a criação de uma AMP

⁴ UK, S/Da.

(altamente protegida) abrangendo mais de 90% das águas ao redor do arquipélago, conseqüentemente, a pesca comercial e outras atividades extrativistas como a mineração marinha ficaram proibidas na área. A designação de Tristão da Cunha no âmbito do programa *Blue Belt* criou a maior AMP altamente protegida no oceano Atlântico (UK, S/Da).

Apesar dos números expressivos do *Blue Belt* é válido apontar que há um acentuado contraste com a proteção e conservação no entorno da ilha britânica na Europa, onde apenas 10 km² estão protegidos (O'LEARY et al., 2018, p.365). Não surpreende, afinal, é muito mais fácil criar uma AMP onde há pouca (ou nenhuma) resistência das partes interessadas do que em áreas mais densamente povoadas, onde há diversos interesses que precisam ser acomodados para que a AMP possa ser estabelecida.

O *Blue Belt*, portanto, possibilita que o governo britânico divulgue que 67% (3.968.199 km²) da área marinha sob sua jurisdição se encontra protegida. No entanto, como demonstrado anteriormente, esse percentual deve ser examinado com atenção. De um lado, o fato de uma AMP ter sido estabelecida não necessariamente assegura que a área está efetivamente protegida, dependendo, por exemplo, do tipo de AMP que foi constituída. Por outro lado, esse percentual contrasta sobremaneira com o percentual ínfimo dedicado às áreas marinhas na Europa: ilha britânica (0,1%), Guernsey (0%) e Jersey (0%) (MARINE PROTECTION ATLAS, 2021).

ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS EM GRANDE ESCALA: ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS

A partir de meados dos anos 2000, teve início uma maior pressão internacional para se criar AMPs com o objetivo principal de “reduzir

significativamente o ritmo atual de perda da diversidade biológica” (CBD, 2004). Em 2006, durante a Conferência das Partes (COP) da Convenção sobre Diversidade Biológica foi adotada a decisão de se fixar duas metas para promover a conservação da diversidade biológica dos ecossistemas, habitats e biomas: i) pelos menos 10% de cada região ecológica do mundo deveria ser efetivamente conservada; ii) áreas de importância particular para a biodiversidade deveriam ser protegidas (CBD, 2022).

Nos anos seguintes, essas metas dominaram a agenda sobre proteção dos ambientes marinhos, estimulando inúmeras iniciativas e atraindo recursos para alcançar seus objetivos (SPALDING et al., 2013, p.218). No entanto, um estudo avaliativo da IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) de 2010 apontou que a meta de 10% relativa às AMPs estava muito distante de ser alcançada, mesmo com um aumento de 150% da área oceânica protegida em relação à 2003. Ainda segundo o estudo da IUCN, em 2010 existiam aproximadamente 5.880 AMPs abrangendo pouco mais de 4,2 milhões de km² dos oceanos, ou apenas 1,17% da área marinha global (TOROPOVA et al., 2010, p.7).

Em 2010, durante a COP-10 realizada em Nagoya, província de Aichi, as negociações conduziram a elaboração de novas metas para a conservação da biodiversidade, aprovando-se o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e as Metas de Aichi para a Biodiversidade, estabelecendo 20 metas a serem implementadas até 2020 (CBD, 2020). Entre todas as metas, a que gerou mais debate foi a relativa às AMPs. As longas negociações deram-se porque alguns Estados queriam reduzir a percentagem da área de proteção oceânica, enquanto outros defendiam a manutenção de 10% de proteção marinha

(SPALDING et al., 2013, p.218). O resultado desse processo negocial está espelhado na Meta 11 de Aichi:

Até 2020 pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas especiais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas (CBD, 2020).

Nessa mesma linha, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – sucedâneo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e resultante da Agenda 2030 adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015 –, em especial o ODS 14.5 fixou “até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível” (UNITED NATIONS, 2015). Ainda que os objetivos da Meta 11 de Aichi e do ODS 14.5 sejam similares, este não menciona os aspectos qualitativos daquele, o que poderia levar a um cenário em que os níveis de proteção da biodiversidade poderiam ser suprimidos se o foco recair apenas no ODS 14.5 (REES et al., 2018, p.241).

Embora os cientistas e conservacionistas reconheçam que essas metas sejam de certa forma arbitrárias e que fixação de 10% de proteção dos mares e oceanos não seria suficiente para manter a biodiversidade e impedir novas extinções, muitos acreditam que essa meta é muito ambiciosa e politicamente inatingível (WILHELM et al., 2014, p.25). No entanto, em 2010, a COP passou a considerar as metas com o principal instrumento para proteger a biodiversidade. Além disso, a COP passou a reconhecer que as AMPs podem

ser utilizadas não somente para proteger a biodiversidade, mas também para salvaguardar serviços ambientais (DANG, 2014, p.66-7).

Como assinalado anteriormente, quando as metas de Aichi foram adotadas em 2010, apenas 1,17% da cobertura marinha estava protegida, muito aquém do objetivo de 10%. Mais do que isso, apenas 12 dos 190 Estados e territórios possuíam AMPs cobrindo 10% ou mais de suas águas jurisdicionais (TOROPOVA et al., 2010, p.7). Contudo, a partir de 2010 as estatísticas globais começaram a apontar para um acentuado crescimento na cobertura oceânica por meio de AMPs. Segundo os dados do WPDA (*World Database on Protected Areas*), em novembro de 2021, existiam mais de 16.650 AMPs representando uma cobertura global de cerca de 7,7% dos oceanos, ainda que apenas 2,8% sob o regime altamente protegido (MARINE PROTECTION ATLAS, 2021).

Esse aumento pode ser considerado como altamente representativo; entretanto, esse crescimento é muito influenciado pelo estabelecimento de um pequeno número de AMPs em grande escala.⁵ Se consideradas apenas as 39 AMPs em grande escala – a maior parte delas criadas após 2010 – espalhadas por diversos mares e oceanos, essas representam 71% de toda a cobertura marinha protegida. E, conforme demonstrado, as AMPs em grande escala são um fator em comum em todas as AMPs criadas no âmbito do *Blue Belt*.

Com a tendência pela criação de AMPs em grande escala surgiram também os opositores e os defensores dessa medida, apontando aspectos positivos e negativos.

⁵ Não há um consenso do que seja uma AMP em grande escala. Alguns especialistas consideram aquelas com tamanho superior a 30.000 km², outros consideram que tenha um tamanho superior a 100.000 km² (critério adotado neste trabalho), há ainda aqueles que defendem medidas superiores a 150.000 km² ou mesmo 240.000 km² (TOONEN et al., 2013, p.7-8).

Os defensores da AMPs em grande escala elencam como fatores positivos: i) vastas áreas protegidas representam um importante compromisso com a questão da conservação; ii) grandes áreas são melhores na regeneração de populações de peixes do que as áreas menores, já que há um espaço maior para a dispersão de larvas, bem como o habitat necessário para os primeiros estágios de vida (DE SANTO, 2013, p.138); iii) proteção de ecossistemas interiores e habitats interdependentes, permitindo que ecossistemas biologicamente conectados possam ser incluídos na mesma área de manejo (WILHELM et al., 2014, p.26); iv) áreas marinhas em grande escala geralmente incluem oceano e habitat do mar profundo, que não são usualmente encontrados em AMPs menores; v) muitas AMPs em grande escala englobam parcelas significativas da variedade de espécies grandes e altamente migratórias, possibilitando o abrigo a espécies que não são protegidas em pequenas AMPs (TOONEN et al., 2013, p.8); vi) muitas AMPs em grande escala estão em regiões remotas, onde os custos de proteção por unidade de área são relativamente baixos e onde há menos conflitos com atores locais (SPALDING et al., 2013, p.231).

Em sentido contrário, a criação de AMPs em grande escala tem fatores negativos, como por exemplo: i) enquanto o custo por unidade de área pode ser menor, uma grande área marinha necessita de atividades de vigilância, execução e monitoramento de vastas áreas *offshore* que envolvem altos investimentos (satélites, aeronaves e grandes navios) (ROWLANDS et al., 2019, p.48); ii) a designação de AMPs em grande escala é frequentemente decidida à revelia de qualquer meio de implementação (DE SANTO, 2013, p.138); iii) a maioria dessas AMPs em grande escala são criadas em locais isolados e desabitados, em regiões oceânicas com pouca atividade extrativista e

distante das mais sérias ameaças à biodiversidade marinha, por conseguinte, a criação dessas AMPs parece ser uma abordagem mais voltada por um pragmatismo político do que por perspectivas eficazes de maximizar a proteção da biodiversidade (DEVILLERS et al., 2015, p.487); iv) em não raras oportunidades, as AMPs em grande escala são designadas para proteger uma área que enfrenta poucas ameaças, desviando a atenção e os recursos para os reais desafios, dando apenas uma ilusão de conservação marinha; v) atingida as metas de proteção marinha por meio de grandes áreas termina-se por diminuir a pressão para a criação de pequenas áreas costeiras que são mais ameaçadas (AGARDY et al., 2011, p.229).

Portanto, a designação de AMPs em grande escala é um fenômeno recente que deve ser encarado sob uma dupla perspectiva, ambiental e política (interna e internacional). Do lado ambiental, a criação de AMPs em grande escala representa uma mudança importante e um desafio considerável no conceito de áreas protegidas, já que historicamente essas eram compreendidas como zonas relativamente pequenas e localizadas em águas costeiras. Do lado político internacional, o estabelecimento de AMPs em grande escala permite que os Estados costeiros – como, por exemplo, o Reino Unido – possam atingir rapidamente metas internacionais de conservação da biodiversidade marinha, sem necessariamente considerar outros elementos (representatividade ou efetiva proteção da área, por exemplo) (LEENHARDT et al., 2013, p.113). E, em termos políticos domésticos, é relativamente mais simples designar uma AMP em grande escala em um local distante do litoral do que em áreas costeiras mais populosas, visto que o potencial conflitivo com atores locais (por exemplo, pescadores artesanais e operadores de turismo) é significativamente menor.

Nesse sentido, o *Blue Belt* é um excelente exemplo dessa prática, já que as ilhas e arquipélagos compreendidos pelo programa se encontram em locais distantes, isolados e pouco povoados, não raro desabitados. Outros territórios ultramarinos mais povoados e/ou importantes destinos turísticos têm percentuais de proteção inexpressivos, por exemplo: Falklands/Malvinas (1,5%), Ilhas Virgens Britânicas (0,1%), Ilhas Cayman (0,1%), Ilhas Turks e Caicos (0,1%), Anguilla (0%), Bermudas (0%) e Montserrat (0%) (MARINE PROTECTION ATLAS, 2021).

O CASO DA ÁREA MARINHA PROTEGIDA NO ARQUIPÉLAGO DE CHAGOS E OS VESTÍGIOS DO COLONIALISMO BRITÂNICO

A suspeita de que a criação de AMPs encobre outros propósitos, que não somente preocupações ambientais, foi amplamente comprovada em 2010 quando o Reino Unido criou a AMP no arquipélago de Chagos, parte do BIOT. O arquipélago de Chagos localiza-se no oceano Índico, a cerca de 2.200 quilômetros de Maurício e é formado por seis conjuntos de ilhas, sendo a maior delas a ilha de Diego Garcia. Até 1965, Chagos era administrado pela Coroa Britânica como uma “dependência menor” de Maurício. Naquele ano, em antecipação à independência de Maurício que seria concedida em breve, o arquipélago de Chagos foi separado de Maurício – juntamente com uma porção de Seicheles – para a criação de uma nova colônia, o BIOT (ABRAHAM, 2011, p.64). A separação foi duramente condenada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) por meio da Resolução 2066, em 16 de dezembro de 1965 (UNITED NATIONS, 1965).

A razão da separação de Chagos de Maurício residia nas negociações que vinham desde 1962 entre os governos do Reino Unido e dos Estados

Unidos para o estabelecimento de uma base militar estadunidense no oceano Índico (SAND, 2009, p.3). Em 1966, o Reino Unido e os Estados Unidos assinaram um acordo por meio de troca de notas sobre a disponibilidade para fins de defesa do BIOT. Em 1972, um novo acordo complementou o anterior, em que o governo britânico cedeu Diego Garcia ao governo norte-americano para a criação de uma base militar. Nos anos seguintes os habitantes originários (*Chagossians*) foram gradualmente removidos e impedidos de retornar ao arquipélago (GIFFORD; DUNNE, 2014, p.38).

A partir dos anos 1980 – ou mesmo antes dessa data – Maurício passou a reivindicar soberania sobre o arquipélago de Chagos e os habitantes originários o direito ao retorno (LOW, 2011, p.61-6). Nos anos 2000, a reivindicação dos *Chagossians* ganhou maior visibilidade no Reino Unido e internacionalmente. Uma série de ações de *Chagossians* e seus descendentes foram interpostas em cortes britânicas e na Corte Europeia de Direitos Humanos (PEREIRA DA SILVA, 2019b, p.49).

Em 2010, o governo britânico, receoso do êxito dos pleitos dos *Chagossians* decidiu criar uma AMP de proteção integral abrangendo a totalidade da área oceânica do arquipélago de Chagos (640.000 km²). O objetivo era claro: vedar qualquer possibilidade de atividade econômica dentro dos limites da área protegida, consequentemente, inviabilizando o retorno ao arquipélago pelos habitantes originários e seus descendentes (DE SANTO et al., 2011, p.258). Posteriormente, um conjunto de mensagens da embaixada dos Estados Unidos em Londres do final de 2010 foi vazado pelo site *Wikileaks*, comprovando que o motivo principal da criação da AMP no arquipélago de Chagos não fora sua preservação e conservação, mas primordialmente

restringir o acesso e reduzir as chances de os *Chagossians* reocuparem o arquipélago (THE GUARDIAN, 2009).

Como reação, naquele mesmo ano, Maurício solicitou a criação de um procedimento arbitral com base no Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (PEREIRA DA SILVA, 2019a, p.96). Os árbitros reconheceram que o estabelecimento da AMP em Chagos afetou os direitos de pesca de Maurício em seu mar territorial e afetará o direito de retorno da população quando eventualmente o arquipélago for devolvido (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2015, paragr. 521).

Na sequência de seus esforços internacionais para pressionar o Reino Unido, Maurício pediu, em 2016, que a AGNU solicitasse da Corte Internacional de Justiça (CIJ) um parecer consultivo sobre as consequências jurídicas da separação de Chagos de Maurício (UNITED NATIONS, 2017). Em fevereiro de 2019, por ampla maioria, a CIJ publicou o parecer consultivo em que entendeu que “o processo de descolonização de Maurício não foi legalmente concluído quando o país acedeu à independência em 1968, após a separação do arquipélago de Chagos” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2019, paragr. 183(3)). A CIJ concluiu ainda “que o Reino Unido tem a obrigação de pôr termo à sua administração no arquipélago de Chagos o mais rapidamente possível” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2019, paragr. 183(4)).

Poucos meses depois, a AGNU adotou a Resolução 73/295, na qual acolheu a opinião consultiva da CIJ e ratificou os principais pontos decididos pela corte. A AGNU também exigiu que “o Reino Unido retirasse a sua administração colonial do arquipélago de Chagos incondicionalmente dentro de um período de não mais de seis meses a partir da adoção da presente resolução, permitindo assim que Maurício conclua a descolonização de seu território o

mais rápido possível” (UNITED NATIONS, 2019). A resolução ainda exortou o Reino Unido a cooperar com Maurício “na facilitação do reassentamento de cidadãos de Maurício, incluindo os de origem *Chagossian*, e a não representar nenhum impedimento ou obstáculo a tal reassentamento” (UNITED NATIONS, 2019).

Em carta endereçada ao presidente da AGNU, o representante permanente de Maurício nas Nações Unidas afirmou que “a continuação da administração colonial ilegal do arquipélago de Chagos pelo Reino Unido é uma afronta ao estado de direito internacional e fragiliza a promoção da justiça, incluindo o direito de retorno dos antigos residentes do arquipélago de Chagos” (UNITED NATIONS, 2020).

Não obstante, os mais de dois anos em que a AGNU exigiu que o Reino Unido retirasse sua administração colonial do arquipélago de Chagos, a região permanece sob administração britânica e a base militar em Diego Garcia continua em operação. Os *Chagossians* continuam impossibilitados de retornar ao arquipélago.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Incentivados pelas Metas de Aichi, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030), diversos Estados costeiros lançaram iniciativas para proteger e conservar áreas marinhas sob suas jurisdições. Nesse sentido, desde 2010 milhares de AMPs foram criadas em todas as principais áreas oceânicas e, não obstante, a Meta 11 de Aichi ainda não ter sido atingida, o percentual de proteção aumentou significativamente.

Entretanto, na ausência de uma definição clara do que seja AMP, diversos Estados costeiros estabeleceram AMPs onde práticas exploratórias danosas ao meio ambiente marinho – como, por exemplo, pesca de arrasto e mineração – são permitidas. Além disso, o fenômeno recente de criação de AMPs também é marcado pelo surgimento de áreas protegidas em grande escala, uma prática pouco comum antes de 2010, mas que se tornou frequente desde então, permitindo que os percentuais de proteção aumentassem de forma expressiva, mas os níveis de proteção e conservação efetivos se tornassem discutíveis.

Por fim, o estabelecimento de AMPs em grande escala possibilitou que alguns Estados costeiros, como o Reino Unido e o seu *Blue Belt*, utilizassem essa ferramenta como uma maneira de atingir fins políticos, diversos das metas ambientais. No caso britânico, essa prática fica evidente no aumento da presença em postos-chaves nos oceanos Atlântico Sul e Austral e, de forma mais flagrante, no caso da criação da AMP no arquipélago de Chagos, em que encoberto por uma pretensa preocupação ambiental, o governo britânico busca de todas as formas possíveis criar obstáculos ao retorno da população nativa e seus descendentes ao arquipélago no oceano Índico.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, G. Paradise claimed: disputed sovereignty over Chagos archipelago. *South African Law Journal*, V.128, p.63-99, 2011.
- AGARDY, T.; DI SCIARA, G.; CHRISTIE, P. Mind the gap: Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning. *Marine Policy*, V.35, p.226-32, 2011.

ASCENSION ISLAND Government. Disponível em: <<https://www.ascension.gov.ac/#about>>, 2022.

BROOKS, C. M. Competing values on the Antarctic high seas: CCAMLR and the challenge of marine-protected areas. *Polar Journal*, V.3, N.2, p.277-300, 2013.

BROOKS, C.M.; BLOOM, E.; KAVANAGH, A.; NOCITO, E.S.; WATTERS, G.M.; WELLER, J. The Ross Sea, Antarctica: A highly protected MPA in international waters. *Marine Policy*, V.134, 104795, 2021.

CBD. *Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Seventh Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*, 9-20 February 2004 – Kuala Lumpur, Malaysia. Decision VII/28 (Protected Areas (Article 8 (a) to (e)), 2004.

CBD. *Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*, 18-29 October 2010 – Nagoya, Aichi Prefecture, Japan. Decision X/2 (The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets), 2020.

CBD. *Framework for monitoring implementation of the achievement of the 2010 target and integration of targets into the thematic programmes of work*. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11029>, 2022.

DANG, V.H. *Marine protected areas network in the South China Sea: Charting a course for future cooperation*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014.

DE SANTO, E. Missing marine protected area (MPA) targets: How the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice. *Journal of Environmental Management*, V.124, p.137-46, 2013.

DE SANTO, E.M.; JONES, P.J.S.; MILLER, A.M.M. Fortress Conservation at Sea: A Commentary on the Chagos Marine Protected Area. *Marine Policy*, V.35, p.258-60, 2011.

DEVILLERS, R.; PRESSEY, R.; GRECH, A.; KITTINGER, J.; EDGAR, G.; WARD, T.; WATSON, R. Reinventing residual reserves in the sea: are we favoring ease of establishment over need for protection. In: *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, V.25, p.480-504, 2015.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. *The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability*, 2012.

GIFFORD, R.; DUNNE, R.P. A dispossessed people: the depopulation of the Chagos Archipelago 1965-1973. *Population, Space and Place*, V.20, p.37-49, 2014.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*. Advisory Opinion, 25 February 2019.

JOHNSON, D.E.; REES, S.E.; DIZ, D.; JONES, P.J.S.; ROBERTS, C.; FROJÁN, C.B. Securing effective and equitable coverage of marine protected areas: The UK's progress towards achieving Convention on Biological Diversity commitments and lessons learned for the way forward. *Aquatic Conservation: Marine Freshwater Ecosystem*, V.29(S2), p.181-94, 2019.

LEENHARDT, P.; CAZALET, B.; SALVAT, B.; CLAUDET, J.; FERAL, F. The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics? *Ocean & Coastal Management*, V.85, p.112-8, 2013.

LOW, J.C. The making of the Chagos Affair: myths and reality. In: EVERS, S.J.T.M.; KOOY, M. (Ed.). *Eviction from the Chagos Islands: Displacement and Struggle for Identity Against Two World Powers*. Leiden: Brill, p. 61-79, 2011.

- MARINE PROTECTION ATLAS. Disponível em: <<https://mpatlas.org/>>, 2021.
- O'LEARY, B.C.; BAN, N.C.; FERNANDEZ, M.; FRIEDLANDER, A.M.; GARCÍA-BORBOROGLU, P.; GOLBUU, Y.; GUIDETTI, P.; HARRIS, J.M.; HAWKINS, J.P.; LANGLOIS, T.; MCCAULEY, D.J.; PIKITCH, E.K.; RICHMOND, R.H.; ROBERTS, C.M. Addressing Criticism of Large-Scale Marine Protected Areas. *BioScience*, V.68, N.5, p.359-70, 2018.
- PEREIRA DA SILVA, A. Arbitragem Internacional sob Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e as Controvérsias Mistas: Análise de Casos Recentes. *Revista de Direito Internacional*, V.16, N. 1, p.89-104, 2019a.
- PEREIRA DA SILVA, A. A Meta 11 de Aichi e as Áreas Marinhas Protegidas em Grande Escala: Proteção Ambiental ou Oportunismo Político? *Revista de Direito Internacional*, V.16, N.2, p.38-53, 2019b.
- PEREIRA DA SILVA, A. Brazilian Large-Scale Marine Protected Areas: Other “Paper Parks”?’ *Ocean and Coastal Management*, V.169, p.104-12, 2019c.
- PERMANENT COURT OF ARBITRATION (PCA). *PCA Case no. 2011-03. In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration before an arbitral tribunal constituted under annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Award, 18 March 2015.
- PITCAIRN. *The Government of the Pitcairn Islands*. Disponível em: <<https://www.government.pn/>>, 2022.
- REES, S.E.; FOSTER, N.L.; LANGMEAD, O.; PITTMAN, S.; JOHNSON, D.E. Defining the qualitative elements of Aichi Biodiversity Target 11 with regard to the marine and coastal environment in order to strengthen global

- efforts for marine biodiversity conservation outlined in the United Nations Sustainable Development Goal 14. *Marine Policy*, V.93, p.241-50, 2018.
- RIFE, A.; ERISMAN, B.; SANCHEZ, A.; ABURTO-OROPEZA, O. When good intentions are not enough... Insights on networks of “paper park” marine protected areas. In: *Conservation Letters*, V.6, p.200-12, 2013.
- ROWLANDS, G.; BROWN, J.; SOULE, B.; BOLUDA, P.T.; ROGERS, A.D. Satellite surveillance of fishing vessel activity in the Ascension Island Exclusive Economic Zone and Marine Protected Area. *Marine Policy*, V.101, p.39-50, 2019.
- SAND, P.H. *United States and Britain in Diego Garcia: The Future of a Controversial Base*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- SAND, P.H. Marine protected areas off UK overseas territories: comparing the South Orkneys Shelf and the Chagos Archipelago. *Geographical Journal*, V.178, N.3, p.201-7, 2012.
- SCHALANSKY, J. *Pocket atlas of remote islands: fifty islands I have not visited and never will*. New York: Penguin, 2014.
- SINGLETON, R.L.; ROBERTS, C.M. The contribution of very large marine protected areas to marine conservation: giant leaps or smoke and mirrors? *Marine Pollution Bulletin*, V.87, p.7-10, 2014.
- SPALDING, M.; MELIANE, I.; MILAN, A.; FITZGERALD, C.; HALE, L. Protecting Marine Spaces: Global Targets and Changing Approaches. *Ocean Yearbook*, V.27, p.213-48, 2013.
- ST. HELENA Government. Disponível em: <<https://www.sainthelena.gov.sh/st-helena/>>, S/D.

THE GUARDIAN. *US embassy cables: Foreign Office does not regret evicting Chagos islanders (15 May 2009)*. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/207149>>, 2009.

TOONEN, R.; WILHELM, A.; MAXWELL, S.; WAGNER, D.; BOWEN, B.; SHEPPARD, C.; TAEI, S.; TEROKO, T.; MOOFFITT, R.; GAYMER, C.; MORGAN, L.; LEWIS, N.; SHEPPARD, A.; PARKS, J.; FRIEDLANDER, A. One size does not fit all: The emerging frontier in large-scale marine conservation. *Marine Pollution Bulletin*, V.77, p.7-10, 2013.

TOROPOVA, C.; MELIANE, I.; LAFFOLEY, D.; MATTHEWS, E.; SPALDING, M. (Ed.). *Global Ocean Protection: Present Status and Future Possibilities*. Gland: IUCN, 2010.

TOSSINI, J.V. *Ascension Island and Britain's presence in the South Atlantic*. Disponível em: <<https://ukdefencejournal.org.uk/ascension-island-and-britains-presence-in-the-south-atlantic/>>, 2018.

UK Government. *25 Year Environmental Plan*. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/693158/25-year-environment-plan.pdf>, 2018.

UK Government. *Blue Belt Programme: Annual Update for Financial Year 2020/2021*. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/991732/MW1196_Blue_Belt_annual_report_2021_Final_AC.pdf>, S/Da.

UK Government. *Blue Belt Programme: Programme Highlights 2016–2020*. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/948400/Blue_Belt_Programme_2016_to_2020_programme_highlights_brochure.pdf>, S/Db.

UK Government. *British Antarctic Territory*. Disponível em: <<https://britishantarcticterritory.org.uk/>>, 2020.

UK Government. *British Indian Ocean Territory*. Disponível em: <<https://biot.gov.io/>>, 2022a.

UK Government. *Tristan da Cunha*. Disponível em: <<https://ukota.org/member-territories/tristan-da-cunha/>>, 2022b.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 2066 (XX)*. Question of Mauritius. 16 December 1965. Disponível em: <[https://undocs.org/en/A/RES/2066\(XX\)](https://undocs.org/en/A/RES/2066(XX))>, 1965.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 70/1*. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. 25 September 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/70/1>>, 2015.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 71/292*. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965. 22 June 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/71/292>>, 2017.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 73/295*. Advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965. 22 May 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/295>>, 2019.

UNITED NATIONS. *Letter dated 14 August 2020 from the Permanent Representative of Mauritius to the United Nations addressed to the President of the General Assembly*. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3877408>>, 2020.

WILHELM, A.; SHEPPARD, C.; SHEPPARD, A.; GAYMER, C.; PARKS, J.; WAGNER, D.; LEWIS, N. Large marine protected areas – advantages and

challenges of going big. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, V.24, suppl. 2, p.24-30, 2014.

WOLF, S.; BISCHOFF, J.A. Marine Protected Areas. *Max Planck Encyclopedia of International Law*. Disponível em: <<http://opil.ouplaw.com/home/epil>>, 2022.