

## SEXTO ENSAIO

### CRISE DO AMBIENTE E POLÍTICA INTERNACIONAL

§1. **Uma dimensão recente.** Embora existam testemunhos relevantes da urgência de uma dimensão internacional nas políticas públicas que desde o final do século XIX se começam a delinear em torno da temática ambiental, a verdade é que só a partir dos anos sessenta do nosso século se impõe a necessidade de uma política de ambiente internacional, como tentativa para encontrar uma resposta, no mesmo plano e na mesma escala, aos problemas críticos, cujos contornos planetários exigem uma acção concertada dos Estados.

Antes desse período, as preocupações internacionais reflectiam o primado generalizado, que já desenvolvemos noutros lugares deste livro ao analisar a formação das políticas públicas nacionais de ambiente, das questões da conservação da natureza. Recordemos, apenas a título de exemplo, que já em 1872 o governo da Confederação Helvética propusera o estabelecimento de uma comissão internacional para a protecção das aves migratórias. De igual modo, em 1900 e 1933 as potências coloniais europeias assinam convenções destinadas à protecção da vida selvagem nas suas colónias africanas (ver quadro nº1). Da mesma forma, a criação em 1946 da *International Whaling Commission*, resultou da assinatura em 1931 da *Whaling Convention*, que seria a pedra basilar dos esforços conducentes à abolição, ou, pelo menos, radical redução da caça à baleia (Brenton, 1994: 16 ss.).

### Portugal na Conferência de Londres, 1933

"(...) De maior importância foi a Conferência Internacional para a Protecção da Fauna em África que em 1933 se realizou em Londres com o fim de proibir por leis a destruição de muitas espécies animais e também vegetais africanas, que começavam a rarear, e o de criar zonas protegidas. Portugal fez-se representar, enviando como delegados *L. Carriço* da Universidade de Coimbra, recentemente falecido no deserto de Mossamedes quando tomava parte em uma expedição científica, *C. de Melo Geraldês*, professor do Instituto Superior de Agronomia e *Rui Ulrich*, ao tempo nosso embaixador em Londres. Dessa conferência resultou a assinatura duma Convenção entre as potências coloniais que contem 19 artigos, um protocolo e um acto final. As cláusulas mais importantes desta Convenção são as que aprovam a criação de *Parques nacionais* e de *Reservas Naturais Integrais* e que Portugal assinou, ficando assim prevista a criação nas nossas colónias de zonas de protecção."

Francisco M. Flores, *A protecção da Natureza. Directrizes actuais*, Lisboa, Revista de Agronomia, 1939, p. 20.

---

Contudo, os dois marcos decisivos na breve história da política de ambiente internacional e da diplomacia ambiental, seu principal instrumento operativo, foram as duas conferências promovidas pelas Nações Unidas, respectivamente, a Conferência sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e a Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992).

Perante acontecimentos tão próximos, e sendo a maioria da literatura alusiva produzida por intervenientes directos ou por observadores empenhados, não é, compreensivelmente, de esperar o surgimento de uma teoria global, crítica, isenta, e distanciada. Na verdade, no estado em que a situação ambiental mundial se encontra já não será negativo se a reflexão sobre o tema da política internacional de ambiente escolher como paradigma um ponto de vista esclarecidamente fundamentado e uma perspectiva assumida e lucidamente limitada.

É nesse âmbito que intencionalmente se insere este ensaio. Para o efeito, torna-se imperativo ultrapassar o ângulo da reivindicação militante -- sempre insatisfeito com os resultados obtidos nas negociações internacionais -- para descortinar os contornos mais fundamentais e estruturantes a partir dos quais é possível tentar uma caracterização de conjunto, e traçar algumas linhas de rumo tendenciais e prospectivas.

Como teremos ensejo de demonstrar mais adiante, no estudo da política internacional de ambiente os fracassos são tão educativos quanto os êxitos. Uns e outros ensinam-nos a identificar os factores que contribuem para o (in)êxito da diplomacia ambiental, bem como a interação sistémica que entre esses factores se estabelece.

**§2. Os modelos de 'ordem internacional'** A ideia de que os Estados e as Nações formam uma comunidade internacional é praticamente tão antiga quanto a história militar e diplomática.

O essencial na noção de que as relações entre actores na cena internacional se estruturam em modelos consiste na determinação, para cada época histórica que se considere especificamente, de um quadro conceptual que permita a previsibilidade e procure garantir a inteligibilidade dos processos, e sobretudo, das relações que roçam a zona tensa dos conflitos.

A noção de modelo permite identificar os valores dominantes numa determinada estrutura histórica das relações internacionais. O modelo não se limita a inscrever a matéria de direito positivo afecta ao 'direito das gentes', ou ao direito internacional público, mas inclui também os aspectos normativos e reguladores implícitos ou latentes, sejam os relativos à esfera diplomática, sejam os que à gestão bélica dos conflitos dizem respeito.

No quadro nº 2 propõem-se à consideração do leitor doze modelos de ordem internacional, experimentados efectivamente, ou introduzidos como horizonte de referência mais ou menos utópica, desde o final da Idade Média até ao século XX. Cada um destes modelos integra uma densa teia cultural de valores, crenças e cosmovisões. Cada um deles prescreve/prescrevia metodologias específicas para a gestão e resolução de conflitos.

---

—  
**Quadro nº 2**  
**Modelos de ordem internacional**

- **O Estado Mundial (*De Monarchia*, Dante, 1310)**
- **O 'Estado de Natureza' entre Estados (Thomas Hobbes)**

- **A *Realpolitik* de Richelieu**
- **O *balance of power* britânico: o inimigo é a potência continental virtualmente hegemónica**
- **O realismo utópico de Saint-Pierre (\*)**
- **O modelo liberal da paz mundial pelo comércio**
- **O modelo combinado: equilíbrio do poder+comércio livre (Adam Smith)**
- **A ordem internacional insular de Fichte (*Der geschlossene Handelstaat*-1800)**
- **A ordem internacional republicana de Kant (\*)**
- **A ordem internacional das Nações avançadas (Saint-Simon, Comte)**
- **A ordem internacional das Nações livres (Wilson)**
- **Os Estados provisórios (os socialismos)**

(\*) Ver ensaio anterior

---

**§3. O ambiente e os conflitos internacionais.** O padrão clássico dos conflitos internacionais -- desde o surgimento em 1648, com o Tratado de Vestefália, de uma ordem europeia baseada no "equilíbrio do poder" entre Estados, orientada por uma lógica secularizada de interesses -- é definido, na linguagem da teoria dos jogos, pelo modelo *zero-sum*, isto é, trata-se de conflitos onde prevalece uma clara perspectiva de vitória. Os ganhos de um contendor são directamente proporcionais às perdas do seu adversário.

Este modelo tem dominado as relações internacionais ao longo dos últimos três séculos, inspirando as cíclicas corridas aos armamentos, o deflagrar de conflitos de diversas proporções, a produção e destruição de alianças regionais, a sucessão de processos de inflação e deflação de potências regionais e continentais.

Como vimos no ensaio anterior, só o aparecimento na cena histórica do armamento nuclear estratégico veio alterar as regras do jogo. Com efeito, a perspectiva de uma "destruição mútua assegurada"

(MAD), particularmente visível a partir da crise dos mísseis de Cuba (Outubro de 1962), levou ao desenvolvimento -- no âmbito das diversas escolas geradas em torno da temática da dissuasão pelo terror -- da definição de zonas de 'interesse comum', a principal das quais consistia em evitar a eclosão de uma guerra central generalizada que conduziria à aniquilação dos blocos inimigos (Soromenho-Marques, 1985: 77-88).

Dessa forma, mesmo nos piores momentos da guerra fria o diálogo entre Washington e Moscovo nunca foi interrompido. A 'cooperação entre inimigos' evitou a guerra nuclear até ao desmoronamento final da geografia política herdada de Yalta.

Temos, assim, em presença dois modelos de conflito. O primeiro convida a uma competição sem limites definidos, encorajando a exploração de egoísmos particularistas por parte dos (Estados) contendores, desde que apoiados na força como principal suporte da esperança na vitória. O segundo, circunscreve o conflito à draconiana disciplina da ameaçadora eventualidade de uma tragédia anunciada, caso a oposição entre os adversários saísse fora do controlo de uma autocontenção deliberada e obrigatória. Trata-se, neste último modelo, e pela primeira vez na história mundial, do eclipse absoluto da possibilidade de uma vitória pelas armas. Ou, dito de outro modo, o terror nuclear introduz na história dos conflitos internacionais a novel categoria da cooperação obrigatória entre inimigos como alternativa à derrota e total destruição de ambos.

Qual o lugar das discórdias internacionais de matriz ambiental nesta tipologia de conflitos? Em que medida poderá contribuir a crise ambiental para uma reorientação da metodologia de *construção de regimes* no direito internacional?

A resposta, pela sua complexidade, não se oferece imediatamente. Podemos, contudo, referir que numa gama apreciável de conflitos internacionais com raízes ambientais encontramos uma *tendência para a cooperação compulsiva*, semelhante à que existe na típica situação de dissuasão nuclear acima enunciada.

Muitos dos novos problemas ambientais, de entre aqueles que foram sendo diagnosticados cientificamente nas últimas duas décadas, convidam claramente os Estados a uma conduta cooperativa face a perigos como os constituídos pelas chuvas ácidas, depleção da camada

de ozono, contaminação dos mares e oceanos, ou alterações climáticas.

**§4. Um breve olhar sobre os primeiros passos da diplomacia ambiental.** Embora seja público e notório que a política internacional de ambiente apenas iniciou os seus primeiros passos, não deixa de ser igualmente importante constatar que já foram produzidos mais de uma centena de acordos internacionais de timbre ambiental, com diverso alcance e significado, para além de, sob os auspícios da ONU, se terem realizado em torno desta mesma problemática duas das mais concorridas reuniões internacionais das últimas duas décadas, respectivamente, em 1972 e 1992.

Uma brevíssima consideração crítica dos resultados das duas cimeiras das Nações Unidas sobre ambiente ajudar-nos-á a uma pré-compreensão das dificuldades com as quais se confronta o esforço de uma diplomacia ambiental que se pretenda cada vez mais eficaz ver quadro nº3).

**4.1. As questões ambientais estão sobredeterminadas pela clivagem Norte-Sul.** Esta característica, que continua a impedir a existência de uma concepção consensual de ambiente, capaz de prefaciara uma real actuação comum entre uma maioria significativa de Estados dos diversos continentes, estava já patente na Conferência de Estocolmo de 1972, sendo aliás bastante mais forte do que a fissura ideológica da guerra fria (o que só parcialmente pode ser imputado ao facto de os países do Pacto de Varsóvia terem boicotado a referida conferência).

**4.2. A questão dos custos económicos é um factor decisivos para facilitar ou dificultar acordos.** Esta característica contribui para evitar visões simplificadoras quanto ao alcance, que muitos tendem, erradamente, a tornar excessivo, da dicotomia Norte-Sul. Na verdade, o modo como os Estados e os outros actores ambientais antecipam o impacte das medidas de protecção ambiental sobre as suas economias e sobre as suas perspectivas de desenvolvimento pode conduzir a alianças muito mais complexas do que a simples oposição Norte-Sul poderia fazer prever.

Um bom exemplo disso pode ser observado no lento e difícil processo que mediou entre a assinatura da Convenção-quadro sobre as

Alterações Climáticas (*Framework Convention on Climate Change*) no decurso da própria Conferência do Rio de Janeiro, em Junho de 1992, e a assinatura do primeiro Protocolo vinculativo, apontando para reduções efectivas e temporalizadas de emissões dos principais gases causadores do efeito de estufa, como resultado da Conferência de Quioto, em Dezembro de 1997.

Na verdade, o pomo da discórdia, isto é a diferente avaliação da relação entre custos económicos e riscos ambientais acabou por cortar transversalmente os blocos de países. Países do Sul bateram-se contra países do Sul, como foi o caso da luta dos pequenos Estados insulares ameaçados de submersão caso a subida dos oceanos venha a concretizar-se (estou a referir-me à AOSIS-*Alliance of Small Island States*), em total contradição com a atitude bloqueadora dos países exportadores de petróleo (OPEP). A situação entre os países desenvolvidos da OCDE não foi diferente. De um lado o bloco formado pela União Europeia (EU) e países europeus candidatos a integrar futuramente a União, apresentando propostas ambiciosas de redução, contrariadas pelo bloco mais conservador formado pelo Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, conhecido pela designação abreviada de JUSCANZ (Lanchbery, 1997).

**4.3. O consenso entre Estados tem sido predominantemente retórico.** Tanto em 1972 como em 1992, os resultados efectivos das conferências ficaram aquém das promessas. Tanto os 26 princípios da Declaração de 1972, como os 27 princípios da malograda 'Carta da Terra' de 1992, assim como as centenas de perspectivas, planos e recomendações contidas quer no 'Plano de Acção' de 1972, quer na Agenda 21, de 1992, acabaram por obter um baixíssimo grau de implementação.

Daí que seja possível estabelecer uma graduação no comportamento dos Estados, que vai desde a simples assinatura sem valor vinculativo de convenções-quadro, muito genéricas e sem objectivos temporalmente determinados, até à plena integração no direito interno dos diversos países de normas internacionais obrigatórias. Entre a primeira e a última fase podem decorrer muitos anos, dependendo da vontade política dos países, da complexidade do seu processo de decisão política -- tal é o caso dos Estados Unidos sempre dependentes do difícil mecanismo de ratificação dos tratados internacionais por parte do Congresso --, ou da maior dificuldade de

implementação prática dos ditames jurídicos, como é o caso, entre muitos outros países, de Portugal.

---

**Quadro nº3**  
**Obstáculos à regulamentação internacional em matéria ambiental**

- **Três níveis de resposta (unanimidade retórica; integração jurídica sem implementação; direito perfeito)**
- **Morosidade dos processos de ratificação ("too little, too late")**
- **Desconfiança quanto à efectiva implementação**
- **A necessidade de *capacity building* (ver Agenda 21, ou a assunção da dimensão ambiental da cidadania)**
- **Assimetria entre as percepções, os problemas e as tarefas**
- **Assimetria entre os problemas, as instituições e os agentes envolvidos**

---

**4.4. Os resultados institucionais positivos das cimeiras só se desdobram no médio e longo prazo.** Esta asserção é válida, particularmente, no que concerne aos aspectos institucionais no interior da própria (pesada) estrutura das Nações Unidas. Podemos hoje afirmar, com completa certeza, que a criação em 1974 do PNUA (Programa das Nações Unidas para o Ambiente), decidida em 1972, revela um saldo muito positivo no que diz respeito ao seu papel catalisador na proliferação de acordos ambientais internacionais nas décadas de 70 e 80. O mesmo não pode ser afirmado, por enquanto,



dos resultados do protagonismo da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), cuja criação foi decidida em 1992. A favor da CNUDS, e apesar de tudo, deverá ser dito que ela tem favorecido a continuação de uma dinâmica de diplomacia ambiental pós-Rio, que pode ser atestada tanto pelos relatórios e reuniões anuais, como pela Assembleia Geral especial das Nações Unidas, realizada em Junho de 1997, em Nova Iorque, para efectuar o balanço do primeiro quinquénio dessa grande conferência.

**4.5. O saldo mais positivo das cimeiras é o do impacte indirecto.** E esse impacte tanto pode ser aferido pela educação ambiental maciça das opiniões públicas que a preparação das conferências representou, como na influência positiva sobre a criação de novos instrumentos e organismos, quer ao nível das políticas públicas nacionais, quer na alteração de comportamentos por parte de estruturas internacionais já existentes. A criação, como consequência indirecta da conferência de Estocolmo, de órgãos governamentais para o ambiente, em dezenas de países, da China e Índia até Portugal, ilustra o primeiro aspecto do impacte indirecto. A sensível alteração dos critérios de avaliação de projectos elegíveis para financiamento por parte do FMI e do Banco Mundial, após a conferência do Rio, é um bom exemplo do segundo tipo de consequências.

Este sumário e incompleto balanço não nos deve conduzir a conclusões desanimadoras quanto ao futuro. Pelo contrário, será tendo bem presente as inúmeras dificuldades que se deparam no caminho da construção de uma política internacional de ambiente com valor operativo, que ficaremos em melhores condições para tentar esboçar as condições de enquadramento com maior valor 'explanatório', isto é, que manifestam a capacidade de nos proporcionar uma representação com razoável conteúdo gnosiológico quanto às possibilidades de sucesso dos diversos empreendimentos no domínio da diplomacia ambiental (ver quadro nº4).

É esse esboço que agora iremos encetar.

---

**Quadro nº4**  
**Estratégias de resposta política**  
**dos diversos membros da comunidade internacional**  
**a riscos ambientais**

- **Adaptação**
  - **Mitigação**
  - **Prevenção**
  - **Combinação de métodos (ex: camada de ozono)**
  - **Limites objectivos para a escolha (alterações climáticas)**
  - **Ausência de modelos e indicadores que permitam um sistema de aviso prévio e matéria de segurança ambiental**
  - **Instituições internacionais (directas: UNEP, CNUDS. Indirectas: UNDP; FAO; Banco Mundial; GEF, etc.)**
  - **Regimes internacionais**
- 

§5. **A 'constelação de actores' da diplomacia ambiental.** Ao contrário da diplomacia clássica cuja acção é invariavelmente protagonizada pelo Estado nacional, na política internacional de ambiente constatamos a intervenção de uma pluralidade de diferentes actores. Tal facto deve-se, a duas razões principais.

Em primeiro lugar, isso resulta da própria crise do Estado, desafiado tanto no plano interno -- por novos movimentos sociais e novas formas de representação e legitimação de interesses particulares --, como no plano internacional -- pela irrupção de lógicas globalizadoras e transnacionais, tanto nos movimentos económico-financeiros, como nas questões de defesa ou nos fluxos de informação - a repensar as suas tarefas e métodos (Carius & Buck, 1996).

Em segundo lugar, a exigência de uma pluralidade de actores na diplomacia ambiental é devida à inexistência de um isomorfismo entre a escala dos problemas ambientais e a esfera de actuação do Estado nacional soberano.

Essa assimetria não impede, contudo, que o Estado deva continuar a ser considerado como o principal sujeito de uma diplomacia ambiental capaz de produzir resultados efectivos. Nessa medida, o Estado nacional não pode deixar de ser responsabilizado pelo seu papel de coordenador das políticas públicas, ocupando na cena internacional um lugar cimeiro, ao lado de outros importantes protagonistas da constelação ambiental, de entre os quais se destacam:

- a) os governos locais e regionais;
- b) as organizações políticas internacionais;
- c) os tratados e convenções internacionais;
- d) os parceiros sociais clássicos (organizações sindicais e patronais);
- e) as organizações não governamentais ligadas à protecção do ambiente, promoção do desenvolvimento e defesa dos consumidores, de âmbito local, nacional e internacional;
- f) a comunidade científica nos seus diversos segmentos (universidades, institutos, etc.);
- g) os meios de comunicação social de informação geral e especializada;

h) os partidos que se reclamam do ideário ambiental e ecologista, ou que, embora de configuração convencional, tenham efectivamente integrado propostas tendentes a uma reforma ambiental da sociedade;

i) os sectores empresariais que lutam nas novas áreas de mercado associadas ao combate à crise ambiental (a *green economics*).

**§6. A importância da ênfase regional nos acordos internacionais.** A identificação de uma esfera de interesses comuns com uma base de continuidade geopolítica tem-se revelado como factor positivo no desbravar das indefinições que correspondem a unanimidades demasiado retóricas sobre temas ambientais globais.

A regionalização dos acordos permite um diagnóstico mais preciso dos problemas ambientais, tornando mais visíveis tanto os parceiros envolvidos, como os planos e os meios financeiros necessários para a sua implementação.

Um exemplo quase 'ideal' dos benefícios da diplomacia ambiental com uma tónica regional é constituído pelo Plano de Acção para o Mediterrâneo, que tem permitido uma intervenção conjunta de países cultural e constitucionalmente muitos diversos, unidos, todavia, pela preocupação comum de inverter a tendência acelerada do Mar Mediterrâneo para a degradação ambiental. Outro exemplo mais recente, pode ser encontrado na importância desempenhada pela 'regionalização' da gestão dos recursos hídricos internacionais -- muito particularmente a bacia hidrográfica do Jordão -- no processo de paz no Médio Oriente, que tem aproximado países como Israel, Jordânia, a autoridade palestina e a Síria. Mais difícil parece ser o estabelecimento de um acordo para a gestão equitativa das sete principais bacias hidrográficas do Corno de África, o que constitui o principal obstáculo estrutural a uma efectiva pacificação daquela vasta área do continente africano (Myers, 1993: 40 ss.; Arsano, 1996).

A aproximação aos problemas ambientais sob o ângulo de conjuntos regionais de países com afinidades estratégicas contribui, por outro lado, para o desenvolvimento de instrumentos e métodos multilaterais de negociação, o que diminui enormemente a tentação para o recurso a argumentos de força e peso relativo, típicos da negociação bilateral. A acentuação da *tónica multilateral* revela-se, invariavelmente, benfazeja em contenciosos entre vizinhos. Focando,

agora, mais a realidade europeia e nacional: um melhor aproveitamento futuro dos canais institucionais da União Europeia e da NATO no contencioso luso-espanhol sobre os rios internacionais talvez venha a reconfirmar a validade deste factor (Veiga da Cunha, 1996: 162-165).

**§7. O papel da ciência e do consenso científico.** Um dos contributos mais decisivos para conduzir os Estados a compromissos internacionais em matéria ambiental está reservado à capacidade da comunidade científica construir consensos no diagnóstico dos problemas em análise.

A complexidade e interdependência de muitas das ameaças ao ambiente planetário torna muito difícil esse consenso. Na verdade, importa estabelecer um sábio equilíbrio entre as exigências de prudência do "precautionary principle" e a fidelidade ao espírito crítico, parte integrante da tradição intelectual do Ocidente, que se constituiu numa luta secular contra as mais diversas modalidades de fundamentalismo.

Sabemos, todavia, pela experiência das negociações já travadas, que o consenso científico foi qualitativo e instrumental na viragem positiva conducente à Convenção sobre poluição atmosférica fronteiraça de longo alcance (*Long Range Transboundary Air Pollution-1979*), tão importantes para o combate no hemisfério norte às causas das chuvas ácidas, e à assinatura do Protocolo de Montreal (1987), que permitiu armar de eficácia a Convenção de Viena (1985) para a protecção da camada protectora de ozono.

Já no que diz respeito às complexas negociações que conduziram ao Protocolo de Quioto, no domínio da Convenção sobre Alterações Climáticas, encontramos a repetição do mesmo padrão no que concerne ao peso da ciência na alteração da inércia dos governos. Durante anos a ausência de 'provas' suficientes relativas ao contributo real de causas antrópicas para a acelerada mudança do perfil climático global foi usada pelos sectores mais conservadores, mais dependentes dos combustíveis fósseis, tanto do lado dos vendedores como do dos consumidores. O ponto de viragem, que permitiu os resultados de Quioto, mesmo que magros e insuficientes, não deixará de estar fortemente associado ao facto de o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), onde se sentam os melhores especialistas mundiais na matéria, ter

afirmado peremptoriamente no seu Segundo Relatório, datado de 1995, que já existe base empírica bastante para se poder concluir que a acção humana é um factor determinante no futuro do clima planetário. O que está em causa já não será tanto o estabelecimento de um consenso sobre as tendências de mudança climática, mas mais a avaliação da dimensão e do tempo provável para a ocorrência dessas tendências (Houghton, *et al.* eds., 1996).

**§8. A responsabilidade das ONG (organizações não governamentais).** As ONG de ambiente, desenvolvimento e defesa dos consumidores têm manifestado um potencial não negligenciável no plano da diplomacia e das relações internacionais.

Uma verdadeira metonímia desse potencial está bem ilustrada no braço de ferro entre a Greenpeace e a Shell, travado em Junho de 1995, a propósito do destino final a dar à plataforma petrolífera Brent Spar, no Mar do Norte.

Contudo, as ONG podem ser observadas, não apenas em 'acções directas' de grande impacte mediático, mas também num trabalho mais persistente e discreto em todos os grandes palcos da política internacional de ambiente. O seu labor traduz-se, essencialmente, na construção de pontes para a circulação de informação e influência entre e sobre os principais interlocutores do processo negocial:

- a) os agentes políticos;
- b) os responsáveis científicos;
- c) a opinião pública, pela mediação da comunicação social.

A acção das ONG tem permitido não apenas reforçar alguns êxitos -- como o aprofundamento da Convenção de Basileia em 1994 o demonstrou amplamente --, como, igualmente, diminuir o alcance de algumas derrotas.

Por vezes, as ONG são mesmo alvo de quase 'agressivas' solicitações por parte de países ou blocos de países, com falta de capacidade técnica e científica para a defesa dos seus interesses em matéria de ambiente. Esse tem sido o caso da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), que não tem cessado, no decurso das

negociações sobre Alterações Climáticas, de procurar ajuda e apoio científico junto de ONG como é o caso do CIEL (*Center for International Environmental Law*) e do Greenpeace (McMahon, 1993:10-12).

**§9. A utilidade de uma focagem precisa do objecto dos acordos.** A natureza das coisas convida ao alargamento sistemático dos nossos modelos de representação científica quando se trata de problemas ambientais. Porém, o que é vantajoso do ponto de vista gnosiológico revela-se labiríntico no plano político.

É muito difícil levar representantes de Estados a assinarem acordos, com consequências orçamentais específicas, sobre complexas teorias gerais. Demasiada informação transforma-se, politicamente, em ruído e opacidade.

Nessa medida, uma das tarefas mais prementes que incumbe aos diplomatas ambientais consistirá em aumentar a nitidez de focagem dos assuntos em debate, precisando os contornos das dificuldades e das tarefas que se colocam aos diversos Estados envolvidos no processo de procura de acordo.

Neste domínio, veja-se o contraste entre a relativa nitidez dos objectos em apreço nas negociações de 1987, conducentes à assinatura do protocolo de Montreal, e a extrema vastidão e complexidade dos assuntos aglutinados no candente dossier das alterações climáticas. Sem a identificação de seis gases específicos, considerados como os principais causadores do efeito de estufa, teria sido impossível estabelecer um alvo sobre o qual incidissem as metas de redução das emissões poluentes acordadas no protocolo de Quioto, em Dezembro de 1997.

**§10. A dimensão da economia de mercado.** Se, no início das políticas públicas de ambiente, era raro encontrar por parte da iniciativa privada empresarial uma atitude que não fosse negativa face à crescente regulamentação das actividades económicas, no sentido da protecção ambiental e do combate à externalização de custos ambientais do processo produtivo, hoje a situação sofreu uma profunda alteração.

Com efeito, tanto nos países da OCDE como nos PVD (países em vias de desenvolvimento) formou-se um verdadeiro núcleo económico

ligado à defesa e promoção dos interesses ambientais no âmbito das regras de jogo do mercado. Tanto na óptica do tratamento terminal, ou de fim de linha (*end of pipe technology*), como numa estratégia preventiva de combate à poluição, tendo em vista todo o ciclo do produto, incluindo o seu destino final após ter perdido o seu valor de uso como mercadoria, o sector da *green economics* representa actualmente uma das franjas de maior dinamismo no tecido económico, com uma percentagem crescente de participação na riqueza dos países e na criação de novos postos de trabalho.

Assim como podemos encontrar efeitos-gratuitos benéficos sobre a política de ambiente derivados do jogo das forças da economia de mercado (como foi o caso das consequências positivas introduzidas pelos choques petrolíferos na racionalização do planeamento e consumo energéticos), também é possível considerar que este novo sector da "economia verde" está interessado em aproveitar as vantagens competitivas que podem surgir a partir das novas e prementes necessidades de reconversão civilizacional associadas à crise ambiental.

Não surpreende, pois, se dissermos que, por exemplo, não foi negligenciável para o êxito da assinatura do Protocolo de Montreal, em 1987, a atitude positiva demonstrada pela multinacional química Du Pont no tocante à viabilidade de uma rápida substituição dos clorofluorcarbonetos (CFC), por produtos equivalentes sem o efeito nefasto sobre a camada protectora de ozono.

Outro aspecto, certamente mais polémico, das relações entre economia de mercado e ambiente diz respeito à transposição de práticas comuns nos mercados financeiros para o domínio ambiental. Em Dezembro de 1997, na conferência de Quioto, registou-se uma acesa discussão entre os EUA e a UE em torno desta questão, aplicada à possibilidade de os países poderem negociar 'direitos de emissão', o que permitiria a alguns signatários do protocolo de Quioto continuar a manter ou a aumentar as suas emissões, sem as metas do protocolo serem *globalmente* violadas. A oposição europeia a esta possibilidade, que acabou por ser derrotada, baseava-se numa obscura argumentação, onde as razões éticas parecem completamente deslocadas e incoerentes. Com efeito, enquanto os norte-americanos defenderam em Quioto esse instrumento, que usam abundantemente na sua política interna (por exemplo, para a diminuição das emissões de



dióxido de enxofre), os europeus quiseram impedi-lo no plano internacional, embora no interior da União Europeia tenham permitido que países como Portugal e a Suécia aumentassem as suas emissões.

§11. **O carácter catalisador do financiamento.** O modo como a China e a Índia foram conquistadas para a causa da protecção do ozono ilustra bem a necessidade de juntar às promessas de acção convergente dos Estados, a determinação concreta que só a disponibilização de meios financeiros permite demonstrar. Na verdade, sem a mobilização de largos recursos materiais para a sua reconversão nos sectores abrangidos pelo Protocolo de Montreal, estes dois gigantescos países não teriam dado o passo decisivo no sentido certo.

O factor do financiamento actua a dois níveis:

- a) permite uma mais rápida e efectiva implementação dos acordos;
- b) encoraja novos Estados a aderirem posteriormente, aumentando a base internacional de apoio dos acordos.

Assim se compreende a importância da existência de dispositivos como o *Environment Fund*, do PNUA, do *Ozone Layer Fund*, da GEF (*Global Environment Facility*), entre outros. Mas, são precisamente as mesmas razões que nos conduzem a afirmar que um dos traços mais marcantes do insucesso da Cimeira do Rio-92 se encontra no autêntico desarmamento financeiro da Agenda 21. Ou, na mesma linha de ideias, dificilmente os países em vias de desenvolvimento poderão aderir a quaisquer metas de redução em matéria de emissões de gases produtores do efeito de estufa se não existir um mecanismo de transferência tecnológica e de compensação financeira que lhes estimule o investimento em novas opções nos domínios da energia e dos transportes.

§12. **O factor dos valores partilhados.** A missão da diplomacia ambiental é a de tentar, quase sempre em condições difíceis, conseguir acordos substanciais comprometendo o maior número possível de países.

Não sendo um obstáculo intransponível -- como o razoável êxito do Programa de Acção para o Mediterrâneo o prova -- devemos, todavia, considerar que uma distância muito larga no espectro dos valores e do

modo de vida das comunidades pode dificultar o processo de busca de consensos.

Os valores partilhados, seja na organização política e económica da sociedade, no tipo de relações entre sociedade civil e Estado, nos modelos culturais dominantes, entre outros aspectos, facilitam o acordo político pois a discussão sobre as prioridades ambientais à escala internacional é efectuada a partir de uma linguagem *imediatamente* comum. Será talvez esse o factor mais relevante na especificidade da política de ambiente da União Europeia.

Mas o maior desafio em matéria de valores é a plena aceitação de que toda a humanidade, independentemente da sua policromática diversidade cultural, partilha um destino comum, e deve, por isso, encarar os recursos naturais como uma riqueza a ser gerida e defendida como "património comum". É esse salto qualitativo no plano dos valores que encontramos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982) no que concerne aos recursos minerais dos fundos marinhos, situados na Zona Internacional. Durante mais de uma década alguns dos principais países industrializados recusaram-se a aderir à Convenção, movidos, certamente, pelas tentação de tirar vantagens unilaterais desse recurso comum, usando o seu avanço tecnológico (Ruivo, 1993:94).

**§13. A pedagogia da tragédia.** Todos os passos decisivos em política internacional de ambiente têm contido na sua motivação profunda uma maior ou menor dose deste ingrediente.

Com efeito, a pedagogia da tragédia é um sintoma de como a comunidade internacional ainda se encontra na fase defensiva da política internacional de ambiente. Se assim não fosse, não teria sido necessário esperar pelo potencial de mobilização das tragédias colectivas de Minamata, Bhopal ou Chernobyl, para que passos concretos fossem dados. Bastaria ter confiado numa estratégia racional de antecipação dos riscos.

Quando dispensarmos o toque de alarme de catástrofes anunciadas, então poderemos afirmar ter entrado na era preventiva e reconstrutiva da política global de ambiente.

**§14. A capacidade de dar exemplo.** O falhanço dos países da União Europeia em relação ao objectivo anunciado, antes da Conferência do Rio, de estabilizar as emissões de dióxido de carbono no ano 2000 nos níveis de 1990, pode servir, pela negativa, para ilustrar o que é a (in)capacidade de dar exemplo na política internacional de ambiente.

Na verdade, ao subordinarem uma decisão sobre a criação de uma taxa sobre combustíveis fósseis a um similar comportamento por parte dos restantes países da OCDE, os países da UE mostraram-se incapazes de, na feliz expressão de Margaret Fuller, se tornarem num "exemplo luminoso" (*shining example*) (Meyer, 1983: 8).

Contudo, sem o pioneirismo de Estados, organizações não governamentais e cidadãos não existiria política de ambiente. O paradigma de coragem de Rachel Carson em 1962, ou a capacidade de liderança ambiental da Suécia em 1972, continuará a pairar sobre todos aqueles que preferem ficar no perigoso conforto da segunda fila da política ambiental. No mesmo sentido, devemos reconhecer à Holanda o mérito de ser pioneira nas iniciativas de integração estratégica de políticas públicas na área do ambiente, como os seus planos nacionais de ambiente, a partir de 1989, o demonstram.

**§15. O princípio de subsidiariedade e a questão da monitorização dos acordos.** Se no horizonte das políticas nacionais de ambiente nos deparamos já com enormes dificuldades, no que concerne à implementação dos seus objectivos programáticos, em virtude das óbvias limitações de um método dirigista, de *command and control* por parte do Estado, no plano da política internacional de ambiente esses obstáculos vêm-se extraordinariamente agravados.

A monitorização do cumprimento por parte dos Estados das convenções e acordos internacionais de que são subscritores deve caber essencialmente aos protagonistas internos, incluindo os actores não governamentais da política de ambiente. A intervenção de inspecções internacionais, sobretudo quando está em causa avaliar a correcção da aplicação de fundos justifica-se, mas apenas numa óptica complementar do princípio de subsidiariedade. Só assim, se poderá gerar uma interacção sinérgica entre as componentes nacional e internacional da política de ambiente, aumentando o grau de maturidade das sociedades civis a nível interno, e de confiança

recíproca na relação entre os Estados, combatendo-se os riscos de administrativismo e paternalismo na cena internacional.

**§16. A fortaleza ética dos cidadãos: o factor invisível.** A rigorosa distinção kantiana entre moralidade (*Moralität*) e legalidade (*Legalität*) continua a desautorizar qualquer ostentação pública de eticidade. Ninguém pode, portanto, reclamar para si e para a sua causa a condição de superioridade moral, a não ser como crença privada ou preconceito público.

Todavia, a forma generosa como em todo o mundo milhares e milhares de cidadãos, membros de associações independentes das áreas da protecção do ambiente, do desenvolvimento, ou dos direitos do consumidor têm contribuído para a implementação dos acordos internacionais de ambiente, nomeadamente, dos que como a CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species-1975*) se prendem à preservação da biodiversidade, autoriza-nos a considerar que em grau indeterminado podem também a boa vontade e a cidadania, desinteressada no plano dos motivos particulares, ser também consideradas como sujeitos da política internacional de ambiente.

**§17. A democracia como condição universal.** Uma das lições fundamentais de três décadas de política de ambiente é a da indispensabilidade da democracia como atmosfera política para um combate eficaz à crise ambiental e social global.

A ideia de um Estado totalitário "verde" não passa de uma fantasia sinistra e irrealizável. A possibilidade de vencer o maior desafio com o qual a humanidade histórica se depara, não implica a tutela de um super-Leviatã, mas sim a participação empenhada e responsável de todos os agentes conscientes da comunidade internacional. E esta perspectiva não se aplica apenas aos países desenvolvidos do Norte, mas também aos Estados de todas as latitudes, salvaguardando, contudo, a necessidade de ponderar mediações culturais específicas para uma efectiva implantação de sistemas democráticos, que não pode ser entendida como a simples importação de superestruturas constitucionais dos países ocidentais.

Os regimes totalitários modernos caracterizaram-se não tanto pelo terror sobre as massas, tónica típica de todos os regimes autoritários,

mas mais pelo uso das massas como força de terror sobre os indivíduos, fragmentando todos os esforços de organização dos cidadãos, que não fossem tutelados pelo Estado. Mais ainda: a lógica do terror totalitário reside no aprofundamento da noção do inimigo como externalidade, como alteridade, mesmo que esse Outro se assuma na figura de um grupo político ou de uma minoria racial vivendo dentro das fronteiras do Estado. Ora, a luta contra a catástrofe ambiental, modifica completamente os dados do problema. Ela internaliza o 'inimigo' no nosso próprio estilo de vida e de organização económico-social. Ela convida e obriga a uma profunda mudança ética e cultural. Para esse objectivo torna-se indispensável a multiplicação das redes de cidadania, das iniciativas individuais e colectivas, à margem do Estado, e, muitas vezes, contra ele.

A democracia é a gramática comum para encontrar uma estratégia planetária no combate com sucesso ao desafio epocal do ambiente. Não há alternativa à democracia que não seja a do seu alargamento e a do seu aprofundamento.

**§18. O enorme potencial das Nações Unidas.** Numa grosseira análise custo-benefício não será injusto considerar que a ONU, cinquenta após a sua fundação, tem realizado um razoável trabalho em matéria ambiental, embora revele uma deficiente *performance* na (in)capacidade de coordenação das numerosas agências com intervenção em áreas ambientais sensíveis.

Todavia, as tarefas incumbidas às Nações Unidas tanto nos domínios da protecção ambiental como nas de promoção e defesa da paz, não dependem, essencialmente, de um milagre de engenharia organizativa, mas sim da vontade política dos Estados mais poderosos em abdicar das tentações hegemónicas, em favor de uma responsável transferência e partilha de atribuições de soberania até hoje monopolizadas pelos Estados nacionais.

A comunidade internacional teria tudo a ganhar se no quadro das Nações Unidas fosse possível aumentar o grau de articulação, coordenação e sinergia, das diversas agências -- como é o caso do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, entre outras -- que lidam com a miríade de aspectos e questões integrantes da temática ambiental.

Nessa medida, a intervenção da ONU em matéria de política internacional de ambiente é uma promessa que caberá ao futuro fazer cumprir. E a presentificação desse futuro tornar-se-á cada vez mais necessária com o incremento dos conflitos entre Estados e blocos de Estados, no quadro da *globalização* dos fluxos financeiros e das trocas comerciais. A descontinuidade das legislações em matéria de direito de ambiente e nas políticas de segurança social tornarão inevitável a colocação de barreiras, mesmo que condicionais e provisórias, ao império absoluto de um mercado internacional totalmente 'livre'. As disputas cedo transbordarão do quadro da Organização Mundial de Comércio (OMC), para outras agências e estruturas da ONU.

**§19. O futuro em aberto** A interrogação latente neste ensaio pode ser formulada nos seguintes termos: em que medida poderão contribuir os conflitos internacionais de raiz ambiental para a determinação do(s) modelo(s) dominante(s) nas relações internacionais no século XXI que se avizinha?

Mesmo sem colocar em causa o axioma central da profissão de fé realista, segundo o qual os Estados tenderão a inclinar-se mais facilmente para condutas competitivas, tendo por base uma apreciação imediatista dos seus interesses egoístas de curto prazo, em vez de privilegiar um comportamento de cooperação fundado no respeito de princípios com validade universal e em consonância com uma óptica de longo prazo, a nossa pergunta ganha maior acuidade no contexto da aparente antinomia que parece querer bloquear o processo de transição para uma nova ordem mundial.

Por outras palavras: de que modo poderá contribuir a problemática ambiental para o desenlace da tensão actualmente em desenvolvimento entre a tendência para a *fragmentação subjectiva*, das perspectivas e actores políticos, e a contracorrente da *globalização objectiva*, dos problemas e dificuldades concretas que se colocam no caminho de uma nova ordem internacional, que convida os Estados e os cidadãos a sentirem-se partes de uma comunidade planetária solidária e ecuménica (Kissinger, 1994: 19-23)?

A tese essencial da nossa reflexão consiste em considerar que a especificidade dos conflitos de matriz ambiental se situa na sua tendência para uma *cooperação compulsiva* entre os contendores, seja

num horizonte bilateral ou no quadro, geralmente preferível, de uma acção conjunta multilateralmente gisada e executada.

Com isto não pretendo afirmar que a crescente componente ambiental nos conflitos internacionais provoque uma revolução nos paradigmas hipotéticos dominantes na tentativa de representar conceptualmente o processo de formação de regimes nas relações internacionais (Young e Osherenko, 1993: 263-267).

Na verdade, não é legítimo nem sensato esperar que na tríade constituída pelo *poder*, pelos *interesses* e pelo binómio *conhecimento-valores*, o último se possa destacar, à custa da exclusão dos outros dois, como elemento construtivo de uma nova ordem internacional no dealbar do século XXI.

Com efeito, mais do que alimentar um qualquer novo sonho milenarista, o estudo dos conflitos e da diplomacia ambientais convida a pensar não na supressão da tríade referida, mas sim num reordenamento benévolo da hierarquia que, inevitavelmente, entre esses três elementos se constitui.

A cooperação compulsiva aportada pela especificidade dos conflitos ambientais poderá querer significar que neste período crítico singular da história humana a pulsão de vida poderá, apesar de tudo, ser ainda mais forte do que o convite de Tanatos para a preguiça fácil das soluções violentas, que mais tarde ou mais cedo se revelam suicidárias.

Os conflitos ambientais poderão, assim, ajudar a iluminar o estreito caminho que nos resta se queremos continuar a marcha da civilização, em vez de soçobrar no holocausto ou na mais rude das sobrevivências.

O caminho das tarefas inadiáveis, entendidas como a base dos *interesses* comuns, identificadas pelo primado do *conhecimento* e dos *valores*, armadas, no esforço necessário para a sua resolução positiva, por um *poder* consentido, que deve ser a expressão das responsabilidades partilhadas por uma maioria esmagadora dos protagonistas de uma nova e sustentável ordem internacional em gestação: eis a nova reordenação e reequilíbrio dos factores que poderá, talvez para os historiadores ainda não nascidos do presente-

Viriato Soromenho-Marques, "Crise do Ambiente e Política Internacional", *O Futuro Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1998, pp. 185-212.

futuro, constituir a chave da sobrevivência e continuidade de uma civilização científico-técnica de dimensão mundial.