

V. Soromenho-Marques, “A «Segurança Ambiental»: Oportunidades e Limites”, *Metamorfoses. Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 2005, pp. 63-81.

A 'SEGURANÇA AMBIENTAL': OPORTUNIDADES E LIMITES¹

Nos últimos quinze anos a literatura sobre temas de política ambiental tem ganho tonalidades crescentemente mais interdisciplinares. Embora nos encontremos ainda muito longe de uma representação efectiva da complexidade, a verdade é que muitas mudanças ocorreram no quadro epistemológico das ciências do ambiente, com consequências profundas e diversificadas no relacionamento destas com outras disciplinas de importância relevante para o traçar desse almejado horizonte mais amplo e adequado de conhecimento.

§1. Nas raízes da 'segurança ambiental'. Uma das novas 'criaturas' emergentes ao longo da última década e meia é uma área disciplinar de contornos ainda algo sinuosos e imprecisos, cuja designação mais consensual é a de 'segurança ambiental' (*environmental security*).

Trata-se, como a própria nomenclatura sugere, da demanda por um compromisso metodológico e categorial entre as ciências do ambiente, por um lado, e uma combinação de disciplinas das áreas clássicas da segurança, nomeadamente, da estratégia e das relações internacionais.

Se a história de uma coisa nos ajuda a perceber qual a sua essência, então penso que não será inútil aprofundarmos algumas das razões e marcos históricos mais relevantes desta curiosa aproximação entre pensadores estratégicos, ecologistas e ambientalistas.

Para quem tenha feito, como o autor destas linhas, um estudo sobre as doutrinas estratégicas dominantes na primeira metade da década de 1980, era surpreendente verificar a distância abissal que separava, nessa época já distante, as duas comunidades

¹ Este ensaio teve como base de partida o seguinte trabalho: “A ‘Segurança ambiental’ e a construção de regimes internacionais”, *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 4-5, Dezembro de 1999, pp.83-104.

científicas, estrategistas e ecologistas, uma da outra.² Nesses tempos, que, felizmente, se revelariam crepusculares para a guerra-fria, os estudos estratégicos continuavam a ser considerados como tendo preponderantemente a ver com a gestão das forças, tensões e ameaças militares. A luta dos dois blocos, a enorme pressão da corrida aos armamentos, a constante e mútua vigilância entre dois arsenais de destruição maciça como a história jamais tinha conhecido, acabavam por lançar para a periferia todos os outros aspectos que não se revestissem imediatamente de uma conotação de defesa, numa aceção acentuadamente militar. Por outro lado, os ecologistas, com a excepção dos estudos sobre os efeitos ambientais de uma eventual guerra termonuclear, tendiam para recusar, ou considerar com indiferença, as considerações de âmbito estratégico.³ Na Europa, os ecologistas e ambientalistas apareciam inclusive na primeira linha de um movimento pacifista que não se caracterizava por uma particular subtilidade analítica no tratamento das difíceis questões da diplomacia militar entre potências dispendo de armamento nuclear.

Do ponto de vista do pensamento estratégico de recorte mais convencional é possível vislumbrar alguns elementos de parentesco entre as questões da segurança nacional e a problemática ambiental. Com efeito, o debate despoletado a partir de 1972, com a publicação do relatório Meadows sobre 'Os limites do Crescimento' é uma ilustração evidente do que estamos a afirmar (Meadows, 1972).⁴ A perspectiva de uma próxima e relativamente súbita interrupção do abastecimento dos países ocidentais em recursos naturais vitais, como sejam os combustíveis fósseis e alguns minerais indispensáveis para a actividade industrial, colocava de imediato em risco a própria 'capacidade' (*capability*) defensiva do ocidente para fazer vencimento aos seus interesses na cena mundial. Podemos, pois, vislumbrar as implicações estratégicas que se abrigavam no pano de fundo da polémica que sobre a evolução do principais *stocks* de recursos naturais essenciais se travou entre 'optimistas' como John Maddox e Julian Simon, e 'pessimistas' como Paul Ehrlich.⁵

² Viriato Soromenho-Marques, *Europa: O Risco do Futuro*, 1985.

³ R.P. Turco, A.B. Toon, T.P. Ackerman, J.B. Pollack, C. Sagan [TTAPPS], "Nuclear Winter: Global Consequences of Multiple Nuclear Explosions", 1983, pp. 1238-1297.

⁴ Donella Meadows *et al.*, *The Limits to Growth*, 1972.

⁵ John Maddox, *The Doomsday Syndrome*, 1972; Julian L. Simon, *The Ultimate Resource 2*, 1996; P. R. Ehrlich *et al.*, *Ecoscience, Population, Resources, Environment*, 1977.

Mais recentemente têm surgido outras vertentes, particularmente relevantes para uma perspectiva de segurança nacional, com uma classificação ostensivamente ecológica. Como é o caso dos 'refugiados ambientais' (*environmental refugees*). Esta questão, que de acordo com os cálculos de diversas agências do sistema das Nações Unidas e outras entidades abrange milhões de seres humanos em vários Continentes, coloca claramente em risco a estabilidade política dos países afectados pelos movimentos migratórios compulsivos, agitando os equilíbrios regionais em vastas zonas do globo, já sacudidas por outros problemas muito graves.⁶

Nessa medida, alguns autores têm aproveitado o longo debate sobre a reforma das Nações Unidas para sugerir que a prioridade da Organização deveria ser deslocada da prevenção do risco de conflito para a prevenção da ocorrência de tragédias humanitárias em grande escala, sobretudo catástrofes naturais, induzidas ou não pela acção humana. Os dados estatísticos são, de facto, esmagadores: entre 1990 e 1999 foram afectadas anualmente 188 milhões de pessoas por desastres naturais. Isso equivale a seis vezes mais do que os 31 milhões de seres humanos que, no mesmo período, foram anualmente atingidos pelos efeitos de conflitos armados.⁷

O movimento tendente à constituição de uma área de pesquisa em torno da segurança ambiental resultou de um processo complexo, cuja face de aceleração mais visível ocorreu na última década, mas cujas raízes podem ser encontradas na própria necessidade das concepções tradicionais de segurança integrarem a emergência de novos desafios, por um lado, e na inevitabilidade de a problemática ecológica, à medida que a sua visibilidade se torna incontornável, acabar por se impor nos aparelhos conceptuais de manutenção da segurança e da soberania a todos os seus diferentes níveis.

Numa síntese brevíssima poderíamos resumir da seguinte forma os principais factores que permitem compreender a génese das preocupações em torno da segurança ambiental:

⁶ Evan Vlachos, "Environmental Refugees: The Growing Challenge", 1997.

⁷ Nigel Purvis e Joshua Busby, "The Security Implications of Climate Change for the UN System", 2004: 67-73.

1.1. O eclipse da guerra fria, que permitiu, por um lado, a formação de novas ameaças e riscos e, por outro lado, a crescente focagem de ameaças e riscos já existentes, mas até aí considerados de importância subsidiária face ao perigo da conflagração atômica generalizada. A ruptura do quadro de referência da guerra-fria abriu o campo para novas grelhas de leitura no campo da geoestratégia e da geopolítica, nomeadamente, a “ecopolítica”.⁸

1.2. A libertação de recursos, tanto em capital como em potencial científico, até aí investidos na corrida bélica e que passaram a ser dirigidos para outras áreas de pesquisa, nomeadamente, no domínio do estudo das vulnerabilidades do nosso ambiente, em particular, à escala global.

1.3. Incremento dos sintomas inquestionáveis da crise ambiental global, através do que designo como o efeito de 'pedagogia da catástrofe'. O acidente de Chernobyl, tornando impotentes as concepções tradicionais de soberania territorial, é a esse título exemplar. A acumulação de indicadores globais da crise ambiental, -- por oposição aos indicadores meramente locais das décadas imediatamente posteriores ao segundo pós-guerra --, desde as chuvas ácidas até às alterações climáticas, vieram chamar a atenção para os perigos colocados à estabilidade de um já de si frágil e incerto sistema internacional, pela eventual acumulação sem resposta adequada de sintomas de degradação ambiental, com implicações e consequências não só transfronteiriças mas efectivamente planetárias.

1.4. Por outro lado, a própria fragmentação da ordem política internacional, na sequência da desarticulação dos sistemas de alianças da hegemonia bipolar, veio permitir uma maior capacidade de iniciativa a Estados até aí periféricos, ou totalmente contidos dentro do círculo disciplinador de lealdades da guerra fria. Nesse novo contexto, os factores da degradação ambiental ganharam não só maior nitidez como puderam ser até identificados como uma arma de guerra, como ocorreu com a decisão do governo iraquiano, em 1991, de incendiar os poços de petróleo do Kuwait, mesmo quando isso já nada poderia fazer para inverter a sorte das armas.

⁸ Pedro de Pezarat Correia, *Manual de Geopolítica e Geoestratégia. Vol. I – Conceitos, Teorias e Doutrinas*, 2002: 251-260.

§2. A Concepção de Natureza na Idade de Vestfália. A grande pergunta que se pode legitimamente colocar aos estudiosos da segurança ambiental é a de saber até que ponto ela representa uma verdadeira inovação na maneira de pensar articuladamente as implicações ambientais da segurança e as dimensões de segurança contidas no (des)equilíbrio ambiental, ou se significa, apenas, uma simples e superficial actualização de uma velha máquina de pensar cujas estruturas permanecem inalteradas.

Uma das vias possíveis para encontrar uma resposta passa por saber até que ponto os cultores da 'segurança ambiental' são capazes de enfrentar as categorias de Natureza e Ambiente fora de uma obediência estrita ao legado cultural moderno.

Na verdade, a criação do paradigma do sistema internacional contemporâneo, com o termo da Guerra dos Trinta Anos pelo tratado de Vestefália em 1648, é coevo da afirmação do ideal moderno de uma ciência e de uma técnica ao serviço da dominação da Natureza em função de objectivos exclusivamente antropocêntricos. A *New Atlantis* (1624), de Francis Bacon, ou o *Discours de la Méthode* (1636), de Descartes, constituem autênticos programas do prometeísmo moderno de transformação da Natureza numa fonte de inesgotáveis e plásticos recursos para um projecto de afirmação secular do poderio humano.⁹ Ao longo dos séculos, esta concepção emigraria da Europa para o resto do mundo, como o triste registo ambiental da China de Mao ou da Índia contemporânea bem o comprovam.¹⁰

As doutrinas modernas sobre a paz e a guerra foram totalmente solidárias com esta concepção de subordinação e externalização da Natureza perante os interesses humanos. O sistema internacional constituiu-se também sobre esta concepção unilateral e redutora que transformava as questões da paz e da guerra num problema de relacionamento exclusivamente intra-humano, onde a Natureza, ou se quisermos, as condições ambientais das próprias sociedades humanas, eram dadas e consideradas como perenemente garantidas, como jamais podendo

⁹ Viriato Soromenho-Marques, *O Futuro Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*, 1998, p. 137 e segs.

¹⁰ Judith Shapiro, *Mao's War Against Nature. Politics and the Environment in Revolutionary China*, 2001; Madrav Gadgil & Rmachandra Guha, *Ecology and Equity: The Use and Abuse of Nature in Contemporary India*, 1995.

ser postas em risco pelas próprias contradições entre as sociedades humanas, e no interior das mesmas.

Esta concepção da natureza só seria operatória enquanto o poder tecnocientífico da humanidade fosse suficientemente reduzido para que os seus impactes ambientais negativos fossem reabsorvidos pela resiliência e capacidade de regeneração dos ecossistemas. O século XX vai assistir a uma dupla e profunda mudança, com uma raiz comum, associada precisamente à metamorfose no poder tecnocientífico da humanidade. Na verdade, a ameaça da hecatombe nuclear transformou-se na metáfora quer da necessidade de o próprio sistema de Vestfália rever a concepção reinante da guerra como recurso racional e legítimo na relação entre Estados, quer na mudança de estatuto da Natureza, deixando de ser entendida como a fonte inesgotável de recursos, para se transformar num sistema frágil e posto em perigo pelo poderio técnico da humanidade, tal como o actual conceito de ambiente nos aconselha a considerar.

Tenho dúvidas de que as diversas correntes de opinião que actualmente se perfilam em torno do conceito de segurança ambiental tenham sido capazes, até agora, de assimilar o grandioso conjunto de mudanças que ocorreram nas infra-estruturas intelectuais da nossa civilização. Não é claro que a 'segurança ambiental', na diversidade das suas escolas e estudiosos, se tenha dado plena conta de que aquilo que está em causa não são apenas (o que já não seria pouco) situações pontuais ou regionais de degradação ambiental que desestabilizam determinados sistemas ou equilíbrios de poder nacionais e regionais. O que está em causa é o eclipse definitivo e sem retorno de uma concepção considerada tendencialmente ilimitada do potencial gerador e regenerativo do ambiente planetário. A Natureza já não é o armazém das soluções mágicas para pacificar as sociedades humanas. Pelo contrário, a degradação dos ecossistemas irrompe hoje como uma das causas fundamentais para o agravar das forças centrífugas que podem acelerar as linhas de fractura e de conflito no mundo contemporâneo.

§3. Mudança e Permanência na Emergência de um Novo Sistema Internacional. Se queremos exhibir com mais nitidez o potencial de inovação dos estudos em matéria de segurança ambiental temos de os entender no quadro da perspectiva mais ampla permitida pela análise das múltiplas forças colocadas em

marcha pela longa e turbulenta transição que tem afectado o sistema internacional depois da queda do muro de Berlim.

Não partilho da concepção, por vezes excessivamente rígida, que alguns autores manifestam sobre os predicados do paradigma de Vestfália, que tem presidido às relações internacionais nos últimos 350 anos. Ao longo deste imenso período os arquétipos dominantes de Vestfália, nomeadamente, o papel central do voluntarismo dos Estados, e uma concepção essencialmente territorial da soberania, têm sofrido algumas mutações significativas. Apenas a título de exemplo: repare-se na substancial diferença introduzida no funcionamento do sistema internacional pela consolidação da base cultural, industrial e militar dos nacionalismos europeus durante o século XIX. Essas mutações, que realizaram, pelo menos a uma escala nacional as esperanças educativas e de cidadania política que o iluminismo tinha propagado com um alcance mais cosmopolita, vieram não só interromper uma vasta série de projectos federalizadores que o século XVIII tinha sucessivamente alimentado, como vieram fornecer uma base de legitimação social completamente nova e alargada às aspirações imperiais das nações europeias dominantes.

Por outro lado, considero não se encontrarem ainda suficientemente estudados os impactos da gigantesca pressão exercida sobre a racionalidade estratégica clássica por parte das tensões inerentes à gestão, durante os quarenta anos da guerra fria, de enormes arsenais bélicos que jamais poderiam ser usados numa guerra central visando uma derrota clara do inimigo, sob pena de conduzirem a uma destruição assegurada de todos os contendores e seus respectivos aliados. O estilização do modelo estratégico clausewitziano, introduzindo novas e estranhas modalidades de 'cooperação entre inimigos' não pode ter deixado de afectar os alicerces do próprio edifício de Vestfália. Com efeito, pela primeira na memória colectiva da humanidade, um conflito entre dois poderes hegemónicos rivais terminou pela implosão de um deles, e não pela habitual e catastrófica colisão.¹¹

O contributo da segurança ambiental para a compreensão dos conflitos internacionais e para a construção de regimes capazes de apoiar o esforço de construção de uma paz duradoura tem de ser

¹¹ Viriato Soromenho-Marques, "Violência e poder nas relações internacionais", *Janus* 2005. *Anuário de Relações Exteriores*, 2005: 122-123.

integrado no quadro das mudanças do sistema internacional. Por outras palavras: a segurança ambiental não só constitui um novo método para o estudo das tensões internacionais como é ela própria um sintoma da profunda alteração que se tem vindo a registar, num ritmo progressivamente acelerado, no sistema internacional.

Apesar da situação de aparente e ruidoso recuo que a gestão do pós-11 de Setembro de 2001, por parte da administração Bush, continua a provocar, a verdade é que o sistema de Vestfália encontra-se percorrido por um conflito de forças entre linhas de continuidade e linhas de mudança, eventualmente, portadoras de fracturas com uma significativa carga dinâmica. A entrada na cena das negociações internacionais conducentes à criação de novos regimes, particularmente na área ambiental, de novos actores não-governamentais, a aceitação, mesmo sob severa reserva da figura de uma 'herança comum da humanidade', como ocorreu com a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, de 1982, o próprio potencial de subversão constitucional trazido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, contrariando uma visão absoluta da soberania dos Estados, são alguns sintomas de alterações ainda em curso e cujas consequências mais efectivas não podem ser desde já plenamente antecipadas.¹²

A segurança ambiental pode, assim, ser entendida como um acontecimento conceptual e metodológico com implicações mais ambiciosas do que a simples modificação do sistema de agências destinadas à recolha e ao tratamento de informação estratégica relevante por parte dos EUA, na sua qualidade de potência dominante.¹³

A segurança ambiental poderia ser integrada no interior de uma constelação de acontecimentos com um significativo potencial estruturante, emergindo de dentro do próprio sistema internacional, mas com relações mútuas ainda imprecisas.

Vejamos, sumariamente, apenas alguns desses complexos fenómenos inovadores:

¹² José Manuel Pureza, "Eternalizing Westphalia? International Law in a Period of Turbulence, 1998: 31-48.

¹³ Stacy D. VanDeveer, 1999.

3.1. O aparecimento, particularmente em virtude das dramáticas mudanças ocorridas nas ciências e tecnologias da informação, de uma quase sociedade civil global (e virtual), que não sendo alternativa ao sistema internacional ancorado nos Estados, não poderá ser por estes nem suprimido, nem ignorado.¹⁴

3.2. A introdução de exigências de natureza ambiental em zonas tão sensíveis das relações internacionais como o sejam o comércio mundial: os aspectos negativos da globalização e as próprias insuficiências da Organização Mundial do Comércio conduziram à urgência de corrigir a lógica da especialização económica através de um princípio de racionalidade ecológica, fundado numa gestão sustentável dos ecossistemas tendente a minimizar os impactos catastróficos sobre o ambiente planetário provocados pelo funcionamento das regras de mera eficiência económica de curto prazo.¹⁵ A fase de recuo em que a política internacional de ambiente entrou depois de 1998, que foi confirmada no insucesso da Cimeira de Joanesburgo (2002), como tivemos ocasião de analisar no segundo ensaio deste capítulo, prejudicou, todavia a eficácia desta tendência.

3.3. A generalização da intervenção de actores não governamentais em áreas da política internacional acabaria por conduzir à existência de regimes internacionais suportados no papel decisivo do que se poderia designar como uma "governância privada global" (*private global governance*). Um bom exemplo disso seria fornecido pela determinação, com o decisivo concurso dos principais agentes interessados, das regras do controlo de qualidade na gestão ambiental a nível internacional.¹⁶

§4. Segurança Ambiental e (In)sustentabilidade: As Dificuldades de uma Visão Alargada. O principal obstáculo ao contributo da segurança ambiental para a produção de uma visão alargada e integrada, capaz de contribuir para uma interpretação mais rica da evolução dos factores conducentes à paz ou ao conflito, reside na própria tendência de alguns cultores da nova disciplina para quererem obter resultados formalmente rigorosos,

¹⁴ Paul Vapner, "Governance in a Global Civil Society", 1997: 65-84.

¹⁵ Fred Gale, "Sustainable Trade: Theoretical Framework, Guiding Principles and Operational Policies", 1998.

¹⁶ Yu-che Chen 1998, "Private Global Governance: The Promise of International Environmental Management Standards -- ISSO 14000 Series", 1998.

baseando-se na metodologia das ciências quantitativas, esquecendo algumas dificuldade qualitativas que têm mas a ver com os domínios da compreensão do que com os da explicação (Alcamo, 1999).¹⁷

Os próprios trabalhos, considerados como de valor referencial na última década do século passado, nomeadamente do canadiano Homer-Dixon e do suíço Günther Bächler, não têm deixado de sofrer críticas (Homer-Dixon, 1991; Bächler, 1996).¹⁸ O primeiro foi, por exemplo, criticado em virtude da alegada utilização de um universo de estudos de caso que estaria percorrido por um vício metodológico, impedindo qualquer verificação rigorosa do efectivo grau de participação causal dos factores ambientais no desencadear de conflitos (Gleditsch, 1999).¹⁹

Thomas Homer-Dixon tem sido alvo de outras críticas, nomeadamente, de sectores neo-marxistas que o acusam de uma óptica neo-malthusiana.²⁰ Contudo, se seguirmos o percurso de investigação do professor canadiano, ao longo dos últimos anos veremos facilmente que a acusação de reducionismo contrasta frontalmente com um pensamento que atingiu um plano de autêntica filosofia da história, ao formular a sua teoria da “lacuna de engenho” (*the ingenuity gap*).²¹

Por outro lado, Gleditsch, não escapa ao reducionismo de que acusa Homer-Dixon. Na verdade, no texto citado, o investigador norueguês acaba por manifestar uma crença optimista dificilmente justificável. Ela concerne à afirmação de uma eventual relação causal entre o grau de desenvolvimento económico e a capacidade de combate efectivo aos problemas ambientais. Infelizmente, muitas das mais recentes investigações em matéria de ecologia económica estão longe de subscrever esse diagnóstico tranquilo. A melhoria de alguns indicadores ambientais seria sobretudo válida para algumas situações de poluição regionalmente críticas. Para o quadro global e agregado dos indicadores ambientais, contudo, essa equação entre aumento da riqueza e melhoria do estado do ambiente teria

¹⁷ Joseph Alcamo e Marcel Endejan, 1999, "The Security Diagram: An Approach to Quantifying Global Environmental Security", 1999.

¹⁸ Thomas Homer-Dixon, "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", 1991: 76-116; Günther Bächler *et al.*, *Kriegursache Umweltzerstörung: Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung*, 1996

¹⁹ Nils Peter Gleditsch, "Resource and Environmental Conflict: The State of the Art", 1999.

²⁰ Nancy Peluso e Michael Watts (eds.), *Violent Environments*, 2001.

²¹ Thomas Homer-Dixon, *The Ingenuity Gap*, 2000.

dificuldade em ser subscrita.²² Por outro lado, Homer-Dixon proporia, ainda na década de 1990, uma concepção de 'escassez ambiental' (*environmental scarcity*) onde a abertura para a complexidade económica e social se viu consideravelmente refinada.²³

Na minha perspectiva, a raiz das interpretações redutoras do que de essencial se joga nesta nova área de estudos prende-se essencialmente a uma subordinação das componentes ambientais à óptica da segurança, mesmo que o seu timbre militar clássico se encontre revestido por algum verniz de modernidade.

Pelo contrário, os ângulos de análise que permitem uma heurística mais diversificada e uma hermenêutica mais fina tanto dos acontecimentos como das tendências envolventes, são aqueles que consideram as questões da segurança ambiental como um sub-sistema de uma doutrina alargada do desenvolvimento sustentável. O mesmo é dizer, que os factores de insegurança ambiental seriam de procurar mais no plano dos sintomas disfuncionais de modelos de sociedade profundamente instáveis e ineficientes, tanto social como ambientalmente, do que no plano das causas aparentemente directas dessas anomalias.

Nesse sentido concorrem os esforços visando a determinação de uma grelha subtil e hierarquizada de indicadores de sustentabilidade, que permita antever quadros de insegurança em função da incapacidade de construir ou manter modelos sustentáveis, numa óptica capaz de integrar as dimensões sociais e políticas, ambientais e económicas envolvidas numa concepção suficientemente rica de sustentabilidade (Schultnik, 1999).²⁴

Por seu turno, outros autores chamam a atenção para o facto de que tanto os patamares de (in)segurança como de (in) sustentabilidade se encontrarem dependentes do papel crucial desempenhado pelos horizontes culturais e éticos de percepção, elementos geralmente considerados 'subjectivos' e irrelevantes pelos apóstolos do 'realismo'. Dessa forma, quer numa óptica de

²² Robert Costanza, *et al.*, "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital", 1997, pp. 253-269.

²³ Thomas Homer-Dixon., "Environmental Scarcities and Violent Conflict", 1998: 501-536.

²⁴ Gerhardus Schultink, "Comparative Environmental Policy and Risk Assessment: Implications for Risk Communication and International Conflict Resolution", 1999.

herança cultural, quer no sentido prospectivo das apostas e projectos de futuro nenhuma análise das relações internacionais e da (in)segurança ambiental pode abdicar da necessidade de contar com a presença de 'valores' e posicionamentos éticos, muitas vezes na contracorrente que se pretende unívoca e objectiva dos 'interesses'.²⁵

§5. As Geografias da (In)segurança Ambiental. Apesar dos debates que atravessam as correntes de pesquisa e consultoria em torno da temática da (in)segurança ambiental, é possível traçar um perfil de algumas das linhas dominantes do estado da arte, que, por seu turno, nos permitem desenhar uma geografia da intranquilidade estratégica e ambiental. Essa geografia preditiva permitirá desenhar estratégias preventivas, ou pelo menos mitigadoras, nas quais se integram, entre medidas de teor mais económico e social, soluções jurídico-políticas, que passam frequentemente pelo recurso à negociação de novos regimes internacionais com uma fortíssima componente ambiental.

Uma das tendências mais comuns consiste em considerar que o problema crucial na raiz ambiental de alguns conflitos conjecturáveis para o futuro não reside tanto no problema da escassez ou do esgotamento físico, absoluto, de recursos naturais vitais, desde alimentos a matérias-primas, mas mais na ruptura das linhas e nos sistemas de abastecimento. O problema torna-se, assim, numa questão da (não) acessibilidade aos recursos, com toda a crispação social e política daí decorrentes.²⁶

Este diagnóstico faz deslocar o caudal dominante das expectativas de conflito para países e regiões do mundo em vias de desenvolvimento onde essas rupturas no acesso aos abastecimento assumem uma dimensão praticamente endémica.

Nesse sentido foi, por exemplo, um importante relatório produzido por uma equipa internacional financiada pela NATO e sob coordenação alemã e norte-americana. Nesse relatório datado de 15 de Janeiro de 1999, identificam-se quatro tipos fundamentais de

²⁵ John N. Kinnas, "Ethics, Environment and International Security", 1997: 42-48; Hugh C., Dyer, "Theoretical Aspects of Environmental Security" (draft paper), 1999.

²⁶ Nils Peter Gleditsch, "Geography, Democracy and Peace", 1999: 297-323.

conflitos ambientais: a) conflitos de base étnica e política; b) conflitos enraizados em fortes e súbitos movimentos migratórios; c) conflitos originados pela disputa de recursos hídricos internacionais; d) conflitos relacionados com a evolução das mudanças climáticas globais.²⁷

Esta classificação transforma as zonas do planeta de menor desenvolvimento económico e, simultaneamente, maior pressão demográfica, entre as candidatas mais prováveis a conflitos com uma forte etiologia em factores ambientais. Contudo, será importante não descurar as implicações políticas na Europa de Leste e na Eurásia resultantes da desagregação sem controlo aparente do antigo império soviético. Ainda há escassos anos, as relações entre a Hungria e a Eslováquia estiveram muito tensas em virtude da (não) construção de uma barragem comum no Danúbio.²⁸ Por outro lado, países como a Roménia e a Bulgária estão continuamente submetidos ao risco de terem de optar entre a catástrofe ecológica ou a destruição da base energética de uma sociedade civilizada moderna, dada a ameaça de colapso das suas obsoletas e inseguras instalações nucleares.²⁹ Mais ainda, o quadro comum a todos estes países é descrito por dois autores russos quando estabelecem o abissal contraste entre as primeiras medidas de política pública de ambiente, tomadas na década de 1990, e as profundas dificuldades sentidas na sua implementação, em virtude da ausência de condições estruturais para o florescimento de uma activa e participativa sociedade civil, na Rússia, o que continua a ser infelizmente válido para muitos outros países do antigo bloco soviético.³⁰

A questão da capacidade de resposta política aos fenómenos e sintomas de degradação ambiental é outro factor decisivo no traçar dos mapas da (in) segurança ambiental. Também aqui as escolas de pensamento se juntam, umas vezes em complemento, outras em colisão.

²⁷ Kurt Lietzmann e Gary D. Vest, 1999, *NATO/CCMS Pilot Study: Environment and Security in an International Context*, 1999: 18.

²⁸ Miklos Sukosd, "The Slovak-Hungarian Conflict over the Gabčíkovo-Nagymaros Dam System on the Danube (draft paper), 1999.

²⁹ Bogdan Constantinescu e Roxana Bugoi, "Nuclear Power Plant Conflicts: Response Strategies Scenarios in Romania and Bulgaria", 1999.

³⁰ Vladimir Kotov e Elena Nikitina, 1999, "Environmental Security in Russia: Crisis of Protective Instruments", 1999.

Para os defensores da 'teoria da paz democrática' (*democratic peace theory*) a existência de estruturas constitucionais democráticas, ou, pelos menos, a transição nesse sentido, surge como uma quase garantia de que os conflitos com raiz ambiental não escalarão até um patamar bélico, em virtude da forte improbabilidade de uso da violência entre Estados democráticos. Infelizmente, outros autores, recorrendo a múltiplos estudos de caso da história recente, alegam que a turbulência dos processos de transição para a democracia por parte de nações com uma história longa de regimes autoritários acaba, no curto prazo, por se sobrepor trágica e ruidosamente às vantagens estruturais da democracia, conduzindo muitos países para conflitos regionais e sangrentas guerras civis.³¹

§6. A Segurança ambiental num período de recuo da política internacional de ambiente. Os efeitos negativos das duas vitórias eleitorais de George W. Bush são bem conhecidos tanto para a política internacional de ambiente como para a política doméstica dos EUA nesse domínio. Os efeitos colaterais desastrosos não poderiam deixar de ser sentidos também no que concerne à segurança ambiental.

A linha dominante de abordagem caracteriza-se pela securitização, diria mesmo militarização do tema. Com efeito, na nova visão do mundo da administração norte-americana a luta militar contra o terrorismo tornou-se a única prioridade. Os níveis de ajuda oficial ao desenvolvimento de Washington são os mais baixos de sempre da história desse país e estão na cauda da OCDE. O auge dessa ajuda foi atingido entre 1948 e 1951, com o Presidente Truman e o Plano Marshall. Nessa altura a ajuda à reconstrução das economias e sociedades devastadas pela II Guerra Mundial atingia quase 2% do Produto Interno Bruto (PIB) dos EUA. Hoje a ajuda dos EUA reduz-se a uns míseros 0,1% do PIB, sendo que a assistência aos países mais pobres é ainda muito mais irrisória, correspondendo apenas a 0,02% do PIB.³²

³¹ Edward D. Mansfield e Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War", 1998: 221-254; Christopher Layne, "Kant or Cant", 1998: 176-220.

³² Jeffrey D. Sachs, "The Strategic Significance of Global Inequity", 2003: 33.

Paradoxalmente, em Outubro de 2003, o Pentágono encomendava a dois autores versados em estudos prospectivos um trabalho sobre as consequências para a segurança nacional de uma eventual Mudança Climática Abrupta (*Abrupt Climate Change*).³³ Para um governo chefiado por um líder que publicamente desdenha dos milhares de cientistas que vêm advertindo para os perigos de radicais alterações climáticas nas próximas décadas, e que, em consequência, afastou os EUA do Protocolo de Quioto, não deixa de ser surpreendente a encomenda por parte do Departamento da Defesa de um estudo desta natureza.

A leitura do relatório é, duplamente, surpreendente. Primeiro pelo cenário catastrófico que é apresentado. Segundo, pela ausência de qualquer sugestão de alteração na política de clima da actual administração. Para os autores do estudo, as recomendações são vagas, genéricas e acabam por sugerir que, apesar de tudo, os EUA não se encontram numa posição tão desfavorável como, por exemplo os europeus, para enfrentar uma tão grande tragédia.

As bases científicas utilizadas são mais alarmantes do que aquelas contidas nos relatórios do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC), que apesar de profundas pressupõem uma certa mudança gradual até ao final do século XXI. Schwartz e Randall utilizam como ponto de partida a possibilidade de repetição de uma ocorrência como a do Younger Drias, que provocou, já em plena idade interglaciar, um período de 1300 anos de baixas temperaturas no hemisfério Norte, em virtude da interrupção da circulação da Corrente do Golfo.

As alternativas a estas visões redutoras da segurança ambiental, que oscilam entre a omissão e o alarmismo, passam por estratégias muito mais integradas, promovendo modalidades de “manutenção de paz ambiental” (*environmental peacekeeping*), ou mesmo de “imposição de paz ambiental” (*environmental peacemaking*).³⁴ Essas oportunidades de cooperação compulsiva, em torno de temas ambientais, tornam-se particularmente

³³ Peter Schwartz e Doug Randall, *An Abrupt Climate Change and its Implications for United States National Security*, 2003.

³⁴ Erika Weinthal, “From Environmental Peacemaking to Environmental Peacekeeping”, 2004: 19-23; Ken Conca et. al., “Building Peace through Environmental Cooperation”, 2005: 144-155.

relevantes quando falamos em política da água, contribuindo para um amplo e alargado conceito de segurança no seu todo.³⁵

§7. (In)segurança Ambiental e Regimes Internacionais. Cabe-nos agora tentar formular uma resposta à pergunta fundamental que nos conduziu a esta investigação: em que medida introduzem as preocupações associadas aos estudos sobre segurança ambiental algo de novo na problemática da construção de regimes internacionais, em geral, e na área do ambiente, em particular?

O primeiro passo em direcção à resposta aconselha-nos a tomar uma atitude prudente. Seria errado considerarmos os fenómenos de eventual conflito, assumindo tanto as formas de confrontação entre Estados, como as de violência civil, como derivando exclusivamente de causas ambientais. Geralmente, é impossível estabelecer uma relação causal directa. O que ocorre são quase sempre conjuntos complexos e sinérgicos de factores que permitem, na sua mútua interacção, construir um horizonte estatisticamente explicativo para a ocorrência de acontecimentos violentos. Recentemente, a mudança da perspectiva dos analistas e o próprio agravamento da pressão demográfica, ou do uso insustentável dos recursos naturais, exigindo aos ecossistemas a prestação de serviços que exorbitam em muito a sua 'capacidade de carga', tem contribuído para introduzir a questão ambiental entre os factores que podem coadjuvar na precipitação de crises com atrito bélico. Contudo, é prudente não querer ir muito mais longe.

De igual modo, considero ser necessário ter a precaução suficiente para não tombar numa das mais difíceis armadilhas que surgem no caminho de qualquer área epistémica nova: não confundir sintomas com causas. A verdade é que a degradação ambiental -- mesmo que no futuro venham de facto a ocorrer guerras pela água ou por quaisquer outros recursos naturais vitais e escassos -- não constitui uma causa num plano radical. Essa degradação é já um resultado, um efeito. Ora, tal como a melhor medicina é a preventiva, e não a que cura os doentes quando estes se encontram num estado lastimável, também os melhores regimes internacionais são os que atingem as zonas mais sensíveis e profundas, aquelas a que poderemos chamar, com propriedade, como causas primeiras da conflitualidade, e não meros

³⁵ Viriato Soromenho-Marques (coordenador), *O Desafio da Água no Século XXI*, 2003; Michael Renner, "Security Redefined", 2005: 3-19.

epifenómenos. Não me parece, portanto, razoável a expectativa da criação de um 'regime global para a segurança ambiental' (*Global Environmental Security Regime*).³⁶

Contudo, isto não significa que considere inúteis ou fúteis os estudos sobre segurança ambiental. Pelo contrário, eles podem e devem ser levados a cabo como instrumentos auxiliares no esforço conducente a determinar com alguma antecedência focos de instabilidade e insegurança para lá das vias habituais, que são cegas e indiferentes às varáveis ambientais. Mais do que isso, as investigações em torno da (in)segurança ambiental podem e devem proporcionar informações suplementares que caminhem no sentido de facilitar a formação de regimes internacionais nas áreas chave. Podem fornecer argumentos suplementares para, por exemplo, acelerar a resolução diplomática de um conflito em torno de rios internacionais, ou catalisar a formação de outros tipo de regimes de base regional, como os relativos a mares ou a certos tipos de poluição atmosférica.³⁷

As investigações sobre (in)segurança ambiental ajudam. Igualmente, a iluminar o caminho da, tão necessária quanto adiada, reforma do sistema institucional das Nações Unidas. Mas também aí, é conveniente não confundir o essencial com o acessório, nem os fins com os meios.

A utilidade de uma eventual futura Organização Global para o Ambiente (*Global Environment Organisation*), ou de um Conselho para a Segurança Ambiental (*Environment Security Council*) pertence à classe dos instrumentos e não dos fins.³⁸

No plano teleológico, das finalidades ecuménicas globais, que poderão mobilizar os recursos materiais, mas sobretudo as energias

³⁶ Maria Julia Trombetta, "A Global Environmental Security Regime: The Changes in International Environmental Politics from Stockholm to Kyoto", 1999.

³⁷ Stacy D. VanDeveer e Geoffrey D. Dabelko, "Debating Regional Security Around the Baltic: The Environmental Dimension", 1999; John McCormick, "The Whole or the Parts? Comparing Regional and National Responses to Accid Pollution in Europe", 1998.

³⁸ Sebastian Oberthür "Preventing Environmentally Induced Conflicts through International Environmental Policy", 1999; Marvin S. Soroos, "Global Institutions and the Environment: An Evolutionary Perspective", 1998.

morais e criativas da humanidade, do que precisamos é de um regime global sobre desenvolvimento sustentável, capaz de desenhar um horizonte de justiça e equidade entre os seres humanos, de hoje e de manhã, no respeito pela integridade do ecossistema planetário de que todos dependemos. No Rio de Janeiro, em Junho de 1992, era isso que estava sobre a mesa no grande pacote estratégico designado por Agenda 21. Tratava-se de um grande pacto social de solidariedade para a sustentabilidade. Como se sabe, a promessa confinou-se ao sonho. A situação, como tivemos ensejo de verificar no segundo ensaio deste livro, agravou-se ainda mais com o completo fracasso da Cimeira de Joanesburgo (2002), onde o bloqueio do governo norte-americano paralisou qualquer iniciativa digna de menção.

Apesar de todas as contrariedades, o que está em causa é demasiado importante para que seja sensato, para já não falar em moralmente lícito, qualquer gesto de desistência. Pelo contrário, e como diz o Poeta: "pelo sonho é que vamos"...