

OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>



As relações internacionais do Ambiente: exemplos práticos do Multilateralismo ambiental

Filipa Gomes
Universidade Nova de Lisboa

Palavras chave: Relações Internacionais, Ambiente, Multilateralismo Ambiental, Convenções do Rio, Conferências das Partes

É bem conhecida a “crise ambiental” que hoje se vive e a luta constante da comunidade internacional em desenvolver os padrões ambientais existentes de forma a alcançar o épico “desenvolvimento sustentável”. Necessita-se assim de uma acção prática urgente e dominante, a qual só é possível se derivada de uma governação internacional estruturada, coerente e efectiva. Para tal contribui grandemente a optimização do Multilateralismo Ambiental, i.e., da junção do que se considera ser os “motores” das Relações Internacionais do Ambiente: o Direito, a Política e a Diplomacia internacionais ambientais. O entendimento das suas noções, conceitos e sistemas mais básicos, como p. ex. os seus Actores, a negociação e implementação dos Multilateral *Environmental Agreements* (MEA) e a execução dos respectivos Regimes, bem como a sua evolução no contexto da Organização das Nações Unidas e da União Europeia, são atributos essenciais para que, entendendo-o melhor, se consiga melhorá-lo e optimizá-lo. A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) e as “suas” Convenções são exemplos importantes da história do Multilateralismo Ambiental, mantendo no entanto um carácter bastante actual, não só pela aproximação do 20º aniversário da “Conferência do Rio”, como também pela continuidade e importância que as “Convenções do Rio” e as suas Conferências das Partes (COP) preservam.

A Comunicação que se propõe pretende uma abordagem a este campo de estudo transversal às Relações Internacionais e ao Ambiente, nomeadamente através da relação entre a componente teórica do Multilateralismo Ambiental e dos elementos práticos que o compreendem.

Nota: O conteúdo da Comunicação faz parte da Dissertação de Mestrado em Gestão do Território – Ambiente e Recursos Naturais, em desenvolvimento pela autora.

Filipa Gomes – Nasceu em Coimbra em 1985. Ingressou no curso de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa em 2006, licenciando-se em 2009. No mesmo ano iniciou o Mestrado de dois anos em Gestão do Território, Área de Especialização em Ambiente e Recursos Naturais na Faculdade Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, estando presentemente a finalizar a respectiva Dissertação.

As Relações Internacionais do Ambiente: exemplos práticos do multilateralismo ambiental

Filipa Tiago Gomes¹

Resumo

É bem conhecida a “crise ambiental” que hoje se vive e a luta constante da comunidade internacional em desenvolver os padrões ambientais existentes de forma a alcançar o épico “desenvolvimento sustentável”. Necessita-se assim de uma acção prática urgente e dominante, a qual só é possível se derivada de uma governação internacional estruturada, coerente e efectiva. Para tal contribui grandemente a optimização do Multilateralismo Ambiental, e da junção do que se considera ser os “motores” das Relações Internacionais do Ambiente: o Direito, a Política e a Diplomacia internacionais ambientais. O entendimento das suas noções, conceitos e sistemas mais básicos, como p. ex. os seus Actores, a negociação e implementação dos Multilateral Environmental Agreements (MEA) e a execução dos respectivos Regimes, bem como a sua evolução no contexto da Organização das Nações Unidas, são atributos essenciais para que, entendendo-o melhor, se consiga melhorá-lo e optimizá-lo. A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) e as “suas” Convenções são exemplos importantes da história do Multilateralismo Ambiental, mantendo no entanto um carácter bastante actual, não só pela aproximação do 20º aniversário da “Conferência do Rio”, como também pela continuidade e importância que as “Convenções do Rio” e as suas Conferências das Partes (COP) preservam. A Comunicação que se propõe pretende uma abordagem a este campo de estudo transversal às Relações Internacionais e ao Ambiente, nomeadamente através da relação entre a componente teórica do Multilateralismo Ambiental e dos elementos práticos que o compreendem.²

Palavras-chave: Relações Internacionais, Ambiente, Multilateralismo Ambiental, Governação Internacional Ambiental.

¹ Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa em 2009. Encontra-se a concluir a Dissertação de Mestrado em Gestão do Território, Área de Especialização em Ambiente e Recursos Naturais, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (Universidade Nova de Lisboa).

² O conteúdo da Comunicação faz parte da Dissertação de Mestrado em Gestão do Território – Ambiente e Recursos Naturais, que se encontra em elaboração.

1. Introdução

Embora existam testemunhos relevantes da urgência de uma dimensão internacional na resposta às questões ambientais já desde os finais do século XIX, a verdade é que só em meados do século XX, e mais propriamente a partir da década de 60, começam a haver sinais significativos da implementação do Multilateralismo como tentativa de resposta a uma crescente “crise ambiental”, cujos contornos planetários, começou-se então a compreender, exigiam uma acção concentrada de todos os Estados. De facto, e antes desta “nova era” do Multilateralismo Ambiental, o Ambiente, e tudo o que lhe dizia respeito, era percebido como um assunto local ou regional, e somente com as primeiras (reconhecidas oficialmente) degradações ambientais consequentes de situações como a revolução industrial ou a globalização, os problemas que outrora pareciam manifestar-se num espaço delimitado e sem qualquer influência do e para o Ser Humano, passaram a ter um “estatuto” transnacional e de importância acrescida.

O Multilateralismo tem sido amplamente aceite como o *modus operandi* da política internacional, nomeadamente da política internacional ambiental. De facto, as últimas décadas de relativa instabilidade internacional fizeram com que as Nações se apercebessem de que muitos dos desafios contemporâneos são demasiado vastos e complexos para que qualquer Estado, ou até um determinado grupo deles, consigam fazer-lhes frente sozinhos; dentre desses desafios mundiais com uma gestão potencialmente facilitada pela cooperação multilateral, muitos deles são de carácter ambiental. Mas o facto de nenhum Estado poder entrar numa luta desse cariz sozinho, trás tanto de benefícios como de constrangimentos: as suas acções, em conjunto com outras, tornam-no, a ele e à luta transnacional que se trava, mais fortes, mas as suas (ou de outros) inacções podem muito bem afectar toda a cadeia cooperativa entretanto formada. Entretanto, entende-se que tanto para uns, como para outros, e seja qual for o grau de desenvolvimento, o Ambiente “esbarra”, na grande maioria das vezes, com as políticas de desenvolvimento económicas mais ambiciosas, que geralmente acarretam um nível de poluição e/ou utilização desmedida de recursos que ultrapassa o nível óptimo do desenvolvimento sustentável. Além disso, ainda existe quem confunda “governança” com “governação”, e, portanto, se preocupe com que as acções multilaterais possam por em causa a soberania do Estado.

Mas existem respostas para estas e outras críticas: questões relativas à carga burocrática podem ser amenizadas ou resolvidas através de um modelo mais cuidado de medidas e instituições multilaterais. Da mesma forma, as organizações internacionais e seus respectivos órgãos não têm intenção de “roubar” a soberania dos Estados, mas sim ajudar a alcançar aquilo nenhuma Nação consegue sozinha, nem tão pouco de interferir com a economia de mercado, mas sim ajudar a encontrar mecanismos que ajudem a torná-la mais eficiente e equitativa: «...*Multilateralism not only represents the most efficient, most effective, and most egalitarian approach to addressing global environmental issues, it is quite simply the only approach that brings with it the authority, legitimacy, and resources required to tackle so vast and complex problem...*» (Powell, 2003:12).

Tendo em conta o supramencionado, será simples entender porque é que no meio de uma imensidão de cerca de 700 Acordos Multilaterais Ambientais (*Multilateral Environmental Agreements – MEA*) (Mitchell, 2002-2011, consulta *online*), se torna evidente a crucialidade da determinação e convergência das Partes em negociarem e, principalmente, em implementarem os MEA nas suas políticas nacionais, pois só assim as normas internacionalmente estabelecidas poderão ter algum tipo de sucesso. Entretanto, e intrínseco a este cenário, encontram-se uma diversidade de *Actores*, de onde se destaca, enquanto pioneira e impulsionadora do Multilateralismo Ambiental, a Organização das Nações Unidas (ONU), bem como uma pluralidade de instituições e organismos governativos, e uma discrepância de interesses que tornam o Multilateralismo, por si só complexo, ainda mais extraordinário quando agregado à componente “ambiental”: com efeito, as questões do Ambiente são de uma imensidão e brutalidade, por vezes, pouco mesuráveis ou explícitas, estando longe de serem resolvidas de uma única forma, e muito menos através de acções isoladas; por outro lado, as medidas que realmente produzem algum tipo de efeito, raramente o alcançam de forma imediata ou palpável, e muito embora estejam mais do que provados os benefícios económicos derivados de um “desenvolvimento sustentável”, nem sempre o investimento ao nível das energias limpas, gestão dos

resíduos e de recursos, etc., tem um retorno (económico ou ambiental) imediato, estando longe do ambicionado “lucro fácil” e, por isso, da mudança de mentalidade de muitos.

Actualmente, torna-se cada vez mais importante enquadrar o Multilateralismo Ambiental através da compreensão das características que o têm vindo a deleniar ao longo das últimas décadas, como quais os seus principais actores e instituições, de que forma progridem os processos que desencadeia, como como se pode aplicar e otimizar os seus feitos, e, acima de tudo, entender o que está mal em todo esse cenário e que soluções podem existir para o melhorar; com efeito, pensa-se que só assim é possível definir um caminho assertivo para se fazer frente a uma crise com as dimensões da ambiental.

Foi precisamente desta convicção que surgiu a vontade de entender melhor as especificidades e em que contornos das Relações Internacionais contemporâneas se desenvolve o Multilateralismo Ambiental. Paralelamente, rapidamente se percebeu que este é um tema que não parece merecer a devida atenção, nomeadamente no que diz respeito a abordagens nacionais, considerando-se que o acrescento de uma investigação teórica e alargada acerca da temática poderia não só ajudar potenciais interessados a entendê-la melhor, como a avançar com linhas de pensamento que, no futuro, possam originar estudos mais centralizados no papel de Portugal no Multilateralismo Ambiental, bem como de que forma esses “impulsos externos” influenciam a política ambiental portuguesa.

2. O Processo da Elaboração dos Tratados: que *(im)produtividade?*

Os MEA, por estarem sujeitos às regras instituídas na *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* (1969), partilham as mesmas características que outros tratados internacionais, contudo, pode atribuir-se-lhes uma merecida definição própria: são documentos intergovernamentais com o propósito máximo declarado de prevenir ou gerir os impactos humanos nos recursos naturais. Por tal, são juridicamente vinculativos para com os países que deles se tornarem Parte através da sua *ratificação* ou *adesão*, mas também perante os que os aceitarem através da sua *assinatura*, pois esse acto subentende, por si só, um “acordo oficial” entre os Estados e os MEA, onde os primeiros não deverão agir em desconformidade com, ou pondo em causa os objectivos e propósitos daqueles instrumentos. Por não serem meras declarações de intenções, e sim instrumentos do Direito Internacional, devem ser vistos como ferramentas válidas e efectivas na implementação de políticas que tenham como objectivo a protecção ambiental e o desenvolvimento sustentável, podendo e devendo ser usados por toda a comunidade internacional no sentido de efectivar esses pressupostos (Dodds *et al.*, 2007).

Além disso, e muito embora não exista uma estrutura própria definida para este tipo de instrumentos, há que ter em conta algumas características que de certa forma os personalizam: p. ex., quando se trata de regular questões ambientais regionais ou globais, são normalmente adoptadas as Convenções-Quadro, o que permite um desenvolvimento mais abrangente e dinâmico do instrumento em causa, nomeadamente através da pré-definição e estabelecimento de uma série de obrigações gerais e de procedimentos de adopção e adaptação de potenciais pós-acordos (Sands, 2009). De facto, a maioria dos tratados ambientais não são caracteristicamente compostos por regras específicas, claras e detalhadas, pelo contrário; por norma, o que fica estabelecido é um quadro genérico de princípios e requisitos, incentivando os Estados Parte a adoptarem todas as medidas apropriadas de adaptação e mitigação aos desequilíbrios ambientais, e com vista a colmatar essa falta de assertividade, instrumentos complementares ao longo do processo de desenvolvimento dos MEA, de onde se destacam, pelas suas particularidades normativas, os *Protocolos*.

A vantagem de se regular os desequilíbrios ambientais desta forma, através das Convenções-Quadro e seus Regimes, prende-se precisamente pelo facto de que as suas normas e padrões podem ser facilmente alteradas ou reforçadas, consoante a evolução do conhecimento científico, ou por necessidade de adaptação a novas realidades socioeconómicas, entre outras hipotéticas situações. Aliás, nesta linha de ideias, nem sempre será justo o destaque dispensado ao papel dos *Protocolos* na normatização ambiental, uma vez que, não raras as vezes, é a designada “*Soft Law*” (*Resoluções, Declarações de Princípios* ou *Recomendações*, etc.) que fica encarregue de dar “consistência” às normas por vezes demasiadamente “abrangentes” das Convenções-Quadro ambientais. Entretanto, é essa

“abrangência” que merece as principais críticas por parte da opinião pública internacional, que desde os primórdios do Multilateralismo Ambiental, e com um tom cada vez mais austero, recorre frequentemente à utilização de adjetivos como “vagos”, “vazios de conteúdo”, “abstractos”, entre outros, para descrever a abordagem demasiado genérica e a consequente incapacidade de acção desses instrumentos. Porém, será condescendente encarar-se estes instrumentos e todo o processo que os engloba de “ânimo leve”, ou seja, enumerando todos os seus defeitos e ignorando as dificuldades que enfrentam? Reflita-se sobre o que diz Kate O’Neill (2009) a esse propósito:

«...*The construction of international environmental treaty regimes rests on a complex process of bargaining and negotiation among nation states (...)* States often have different, frequently conflicting interests around a particular issue area. They may not always trust their negotiating partners (...) or they may be unwilling to make concessions (...) Government representatives are concerned about domestic costs (...) Multiply all this factors by the number of states involved in negotiations, and it may seem surprising that any cooperative agreements are agreed upon in the first place...» (Kate O’Neill, 2009:81).

Tanto antes, como após as negociações terem início, é crucial a adopção de acções que assessorem o “*Treaty-making Process*”, permitindo que este siga uma conduta organizada e faseada, e minimizando os vários impasses típicos das negociações dos MEA que normalmente atrasam, ou chegam mesmo a por em causa, a sua aprovação e consequente aplicação; assim, são várias as opções de medidas que, ao serem adoptadas de forma paralela, potenciam as negociações e preparam os Estados para a implementação do documento, tais como: a troca de informação constante entre as Partes envolvidas; consultas oportunas no decorrer das negociações; realização de *workshops* acerca de como efectivar a implementação dos MEA; coordenação institucional e ministerial ao nível nacional; e evitar sobreposições e encorajamento de sinergias internas envolvendo os MEA existentes (Bruch *et al.*, 2006). Porém, e apesar de optimizarem o processo de elaboração de tratados, estas medidas, por si só, não resolvem todos os problemas que daí possam advir. Nesse sentido, serão em seguida avançados cinco exemplos de situações potencialmente impeditivas ao bom desempenho do “*Treaty-making Process*”, e que devem, obviamente, ser evitadas tanto quanto possível.

Uma primeira situação é a inexistência de um procedimento formal que indique como devem ser preparadas as negociações pelos Estados Parte, i.e., um documento oficial que possa orientar os Governos em como planear as reuniões multilaterais em torno dos MEA, não só as “excepcionais”, como podem ser consideradas as que conduzem à elaboração de novos tratados, mas também as situações mais “regulares”, como são a maioria das COP realizadas.

Uma segunda situação recorrente na malformação do “*Treaty-making Process*” é a falta de pesquisas intensivas que mostrem a efectiva necessidade do instrumento internacional em causa, i.e., é crucial que os Estados que colocam o problema ambiental na agenda política, bem como os que, entretanto, se juntam a eles, tenham a “lição bem estudada”. Tal indigência pode ser bastante óbvia, contudo existem exemplos de situações em que Estados mais cépticos ou mais preocupados com os seus interesses nacionais “boicotaram” as negociações com pareceres científicos que melhor servissem as suas posições, e que facilmente destronaram os primeiramente avançados.

Uma terceira situação prende-se com a aprovação do “*draft*” do texto, sendo esta largamente identificada como a fase onde as negociações atrasam substancialmente: aqui, as discussões giram em torno da estrutura normativa e/ou textual do documento, i.e., podem surgir devido à falta de concordância acerca das disposições de um qualquer artigo e/ou por uma simples questão de semântica.

Uma quarta situação, desta feita no contexto de tomada de decisões, é o processo de votação, o qual é normalmente definido pelas Convenções, e, de uma forma mais específica, pelas “*Rules of Procedure for Meetings of the Conference of the Parties*”¹. No geral, o processo de “*Decision-making*” nas negociações dos MEA segue o “Princípio do Consenso”, que, na prática, pode ser inserido algures entre a “unanimidade”, preservando a todas as Partes o direito de rejeitarem uma decisão indesejada, e a “maioria qualificada”, não requerendo para isso um voto positivo de todas as Partes. Além disso, as decisões não são tomadas, por norma, através de votos de qualidade, mas sim através da remoção gradual de objecções a certos aspectos do “*draft*” do tratado, conduzindo assim a acordos mais robustos e difíceis de contestar, principalmente porque as Partes “indiferentes”, ou seja, as que até então não se

tenham manifestado nem contra, nem a favor, acabam por se acomodar ao resultado final, potenciando a sua sustentação (Gehring, 2008).

A tentativa de resolver de forma consensual as contendas que vão surgindo tem tido resultados relativamente eficazes: repare-se que é bastante difícil convencer um qualquer Estado a aplicar internamente uma medida com qual não concorda e que não apoiou durante as negociações; por outro lado, o facto de alguns Estados terem mais poder de influência quando o que está em causa é persuadir potenciais indecisos, torna o consenso nas tomadas de decisões no Multilateralismo Ambiental extremamente ambíguo, e alvo de imensas críticas e reflexões. Entretanto, e tal como reflecte Kate O'Neill (2009), não há nada como uma “boa crise” (ambiental, entenda-se) para que os Estados reúnam os seus esforços no sentido de resolverem um problema comum. Porém, pensa-se que nem sempre este tipo de “pressão”, nomeadamente em moldes exagerados, pode conduzir a resultados favoráveis; com efeito, a “pressa” de obter resultados pode deixar pendentes uma série de questões que, em certos contextos, nunca chegam a encontrar uma solução adequada, com todas as consequências negativas que tal pode impelir na preservação e sustentabilidade do Meio.

Por fim uma quinta situação, nem sempre tida em conta, mas relevante para o bom desempenho de um qualquer “*Treaty-making Process*”: a continuidade das Delegações de negociação. De facto, «...*States often rotate negotiators. This means that no one really has a complete picture of what happened in previous negotiations or necessarily understands the broader context and history of issues currently under discussion...*» (Bruch *et al.*, 2006:88), sendo nesse sentido de evitar alterações frequentes nas Delegações nacionais, assegurando assim a sua continuidade, efectividade e robustez. Contudo, e quando tal for, fruto das habituais alterações governativas, perfeitamente inevitável, existem alternativas que podem ajudar à transição das Delegações, nomeadamente a implementação de uma plataforma onde toda a informação relevante ao Multilateralismo Ambiental possa ficar correctamente arquivada e organizada, e assim servir de auxílio aos negociadores, demais autoridades ministeriais e restantes Actores envolvidos, ou até mesmo enquanto base de dados disponível para o público em geral, nomeadamente no que diz respeito aos académicosⁱⁱ.

Entretanto, do decurso dos Regimes ambientais têm emergido duas características paradoxas que continuam a confundir alguns dos autores de referência: por um lado, estes compreendem uma componente institucional *sui generis* que permite às Partes um ajustamento constante a novas circunstâncias e obrigações, bem como à supervisão e reacção a possíveis casos de incumprimento ou de implementação insuficiente; por outro lado, o desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental nestes moldes reflecte «...*the fragmentation of the institutional setting from which it emerges...*» (Gehring, 2008:495), uma vez que, aparentemente, as Partes preferem estabelecer novos “*treaty systems*” ao invés de incluírem novas abordagens normativas em sistemas já existentes, o que tem vindo a originar um “*boom*” de MEA que por vezes se revela contraproducente para a comunidade internacional em geral, e para o Ambiente em particular.

3. O “boom” dos Acordos Multilaterais Ambientais

Tendo em conta alguns dados recolhidos em base de dados *online*, pode-se considerar que o Multilateralismo Ambiental conheceu alguma prosperidade ao longo das últimas décadas, pelo menos no que diz respeito à adopção de Acordos Multilaterais Ambientais. Mas será esta evolução totalmente merecedora de prestígio? Com efeito, e segundo alguns autores de referência, essa evolução tem sido pautada por uma “*negotiation fatigue*” (Kanie, 2007:74), um “*treaty congestion*” (Sand, 2008:39) ou uma “*summit fatigue*” (O'Neill, 2009:5), cujos “contras”, começa-se agora a entender, podem por em causa muitos dos potenciais “prós”.

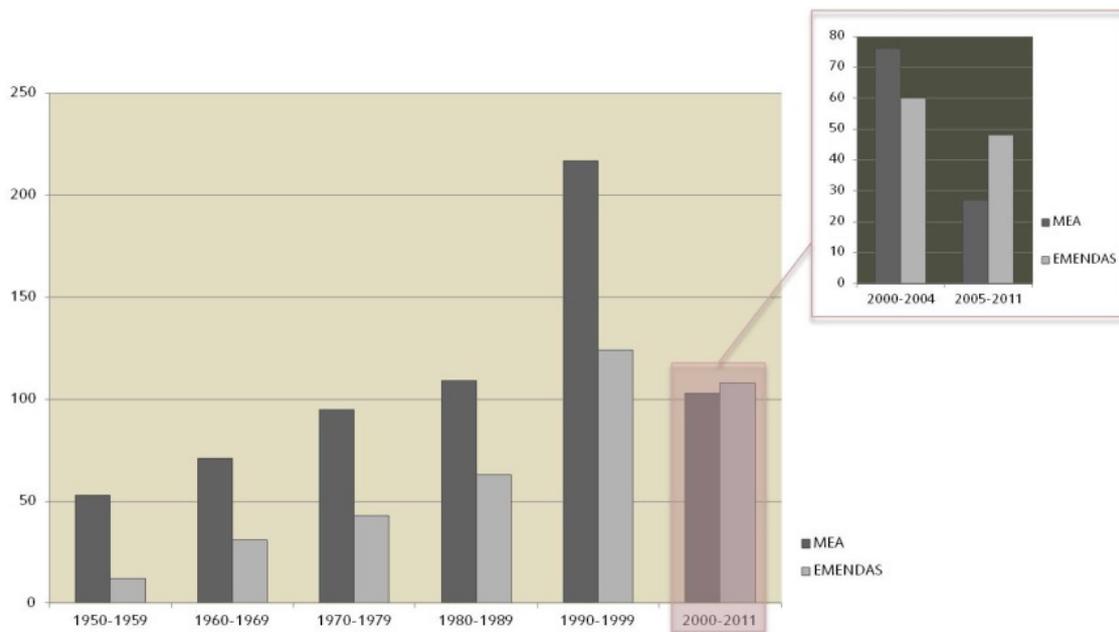


Figura 1 - O “boom” dos MEA: número de MEA e Emendas entre 1920 e 2011 (Fonte: adaptado de Mitchell, 2002-2011, consulta *online*).

De facto, o sistema de MEA actual tem algumas vantagens, como p. ex. a que tem vindo a ser defendida através da tese de que a melhor forma de gerir problemas complexos como os ambientais é através da adopção de um sistema amplo, fragmentado e descentralizado, o qual consiga transmitir informação e desempenhar as suas funções de forma suficientemente redundante, evitando assim que a inactividade de uma só instituição ponha em risco todo o sistema. Além disso, com a especialização da resolução do problema, a solução será mais costumizada, e, conseqüentemente, otimizada. Por fim, acrescentar que um sistema de MEA difuso pode proporcionar aos seus secretariados a flexibilidade necessária para a criatividade e inovação (Kanie, 2007).

Contudo, a exactidão e funcionalidade das preeminências acima expostas, pode ser bastante discutível e ambíguo. Por exemplo, é lógico que quanto mais individualizado for um problema, mais fácil e otimizada será uma sua solução, porém, não se pode esquecer a transversalidade das problemáticas ambientais e, por isso, de uma boa parte dos MEA existentes. Assim sendo, é praticamente impossível considerar-se que as questões ambientais possam ter “soluções costumizadas”: se por um lado obviamente que necessitam de soluções concentradas, por outro as mesmas devem fazer parte de um plano estratégico que englobe diversas problemáticas e respectivas Convenções.

E é precisamente essa falta de coordenação que pode ser considerada como um dos principais contras do “boom” que caracteriza o sistema actual de MEA. Nesse sentido, Norichika Kanie (2007) refere a falta de «...*coordinated and synergistic approach to solving common problems...*» (Kanie, 2007:74), bem como uma duplicação desnecessária de regras e objectivos inconsistentes. Com efeito, a proliferação dos MEA e um conseqüente sistema demasiado vasto, bem como de secretariados com, no geral, muito pouca autoridade de coordenação, conduz ao já mencionado “*treaty congestion*” e a um trabalho institucional e político incoerente, confuso e repetido. Assim, da mesma forma que a “redundância” pode ter resultados positivos na medida em que evita o “efeito dominó” das instituições quando uma delas se torna disfuncional pode, por outro lado, conduzir à ineficiência dos MEA, e, em casos extremos, de uma parte alargada do sistema (Kanie, 2007).

No que diz respeito ao aumento desmedido, e de alguma forma desgovernado, dos Acordos Multilaterais Ambientais, poderá haver algumas opiniões diversas, nomeadamente se, e prós e contras à parte, haveria outra forma melhor de formar aquilo que é hoje o sistema de MEA. Por muitos erros que se possam ter cometido ao longo do caminho, i.e., desde os meados do século XX até aos dias de hoje, é preciso não esquecer que só mais recentemente é que as problemáticas ambientais deixaram de

ser “território desconhecido”, pelo que a comunidade internacional pouco sabia acerca da sua resolução, quanto mais se o sistema de MEA deveria ser mais conciso e transversal ou mais vasto e costumizado. De facto, só agora parecem estar-se a dar os primeiros passos para adaptar esta vertente do Multilateralismo Ambiental às variáveis tão complexas e imprevisíveis como são as questões ambientais e o Mundo onde vivemos.

4. A Implementação Nacional

Posto isto, levanta-se uma questão obrigatória: na prática, que eficácia têm os MEA e os seus Regimes? Com efeito, o processo de negociação e adopção de um tratado internacional, seja ele curto ou longo, complexo ou acessível, pode simplesmente “cair por terra” quando se dá a transposição das medidas acordadas para a legislação nacional e o cumprimento dos objectivos por parte de cada Estado; além disso, e achando-se que a chegada a um acordo por parte de quase duas centenas de Estados é algo de extremamente complexo, então o que pensar da aplicação em conformidade daquilo que acordaram.

«...the mere fact that certain states have become parties to a treaty committing them to take measures to deal with some environmental problem does not per se ensure, or even necessarily promote, harmonization of national law (...) states will often have considerable discretion in the methods of implementation they use, and possibly also in the standards and timetables they set (...) They may all be working to the same goal, but doing so in very different ways...» (Birnie et al., 2009:10).

Assim, e para que a implementação nacional possa ser completa e proveitosa, convém que se comece a trabalhar nesse sentido desde o início das negociações, tornando a adopção e ratificação o mais céleres possíveis e evitando-se perturbações na adaptação à legislação e funcionalidades nacionais. Contudo, existem outros cuidados a ter em conta nesta fase tão crítica dos MEA: p. ex., através de um processo de revisão e da determinação prévia sobre que “*Focal Point*”ⁱⁱⁱ ficará encarregue pelo tratado em causa, e que se estes estão devidamente preparados para o efeito, tanto no que diz respeito aos recursos administrativos e técnicos, como à autoridade necessária para os fazer exercer. Neste contexto, de referir ainda a crucialidade da cooperação e da coordenação das instituições governativas, entre as quais deve existir um constante “trabalho de equipa” de forma a conseguir-se implementar o MEA em causa de uma forma equitativa e transversal. Além disso, os Governos devem estar igualmente preparados para a existência de possíveis constrangimentos bastante habituais numa primeira fase da implementação, devendo para isso ter sempre em conta um plano que permita corrigir hipotéticos problemas dentro de um período específico; neste contexto, os Estados são geralmente incentivados a elaborarem “*National Implementation Plans*” (“Planos de Implementação Nacional”).

Outra situação fulcral no processo de implementação dos MEA, desta feita num contexto jurídico, é a preparação de programas e quadros de execução que, esperançosamente, irão «...*deter, punish and redress violations...*» (UNEP, 2006:194), e que deverão ser criteriosamente seguidos, não só, mas principalmente, pelos organismos e agências do Estado, de forma a darem o “bom exemplo”. Entretanto, situações como o desenvolvimento de competências e a transferência de tecnologia (cruciais principalmente para os Países em Desenvolvimento e economias em transição), o envolvimento das principais partes interessadas no processo de implementação, tais como as Organizações Não Governamentais, o Sector Privado e as comunidades locais, a utilização dos órgãos de comunicação social para divulgação e sensibilização do público, entre outras, são iniciativas importantes que devem ser tidas em conta em qualquer implementação nacional. De facto, há muitas das vezes uma tendência para se entender que somente as medidas jurídicas têm o poderio de alcançar resultados, o que de certo modo não deixa de ser verdade; na prática, o acto legislativo é o que atinge resultados mais mesuráveis, porém é preciso não esquecer que essas mesmas medidas são irrisórias se não tiverem uma plataforma de lançamento segura e coesa.

Finalmente, há ainda outro ponto fulcral na implementação nacional das medidas e compromissos multilaterais que merece a devida atenção: note-se que os MEA abarcam uma série de «...*specific prohibitions, which states are required to implement through the application of specific ‘measures’, but to leave*

the method and means to the state...» (Redgwell, 2008:940), i.e., há uma tendência nítida para que as “obrigações” acordadas pelas Partes digam apenas respeito aos resultados alcançados e não a todo o processo que os pode ou não efectivar.

Assim sendo, há quem se interrogue acerca da contraproducência dos MEA e até mesmo do Multilateralismo Ambiental: pode-se afinal esperar melhores resultados dos até agora alcançados, ou estes irão sempre depender da sensibilidade, da boa vontade, e até dos “humores” dos Estados? Com efeito, na conjuntura actual a resposta será inevitavelmente anuente; contudo, e se for tida em conta a evolução histórica da implementação nacional dos MEA, apercebe-se de um progresso que pode perfeitamente ser o mote para outras mudanças no futuro:

«...The first generation of international environmental treaties rarely provided for any degree of monitoring or oversight of national implementation. Increasingly, however, modern environmental treaties provide for a comprehensive feedback loop, from implementation, to monitoring, to reporting, to international review, and to non-compliance mechanisms (...) Under many recent international environmental agreements, states parties not only have the obligation to implement, but also have an express obligation to report upon such implementation...» (Redgwell, 2008:941 e ss.).

5. A Reforma do Sistema Ambiental da ONU

A arquitectura institucional das Nações Unidas para o Ambiente é bastante contrastante com outros sistemas de governação internacionais, tais como, p. ex., os respeitantes à Saúde ou ao Comércio. Com efeito, e apesar de estes também distribuírem as suas competências por uma estrutura institucional mais ou menos alargada e, por tal, nem sempre eficazmente ordenada e otimizada, a opinião dos peritos no que diz respeito à dispersão e descoordenação da governação internacional ambiental, nomeadamente à da ONU, é bastante evidente:

«...the institutional architecture for the environment lacks clarity and coherence. No one organization has been able to emerge as a leader to actively champion environmental issues ensuring their integration within economic and social policies. International environmental responsibilities and activities are spread across multiple organizations, including (...) (UNEP), numerous other UN agencies, the international financing institutions, and the World Trade Organization. Adding to this tapestry are the independent secretariats and governing bodies of the numerous international environmental treaties...» (Ivanova et al., 2007:48).

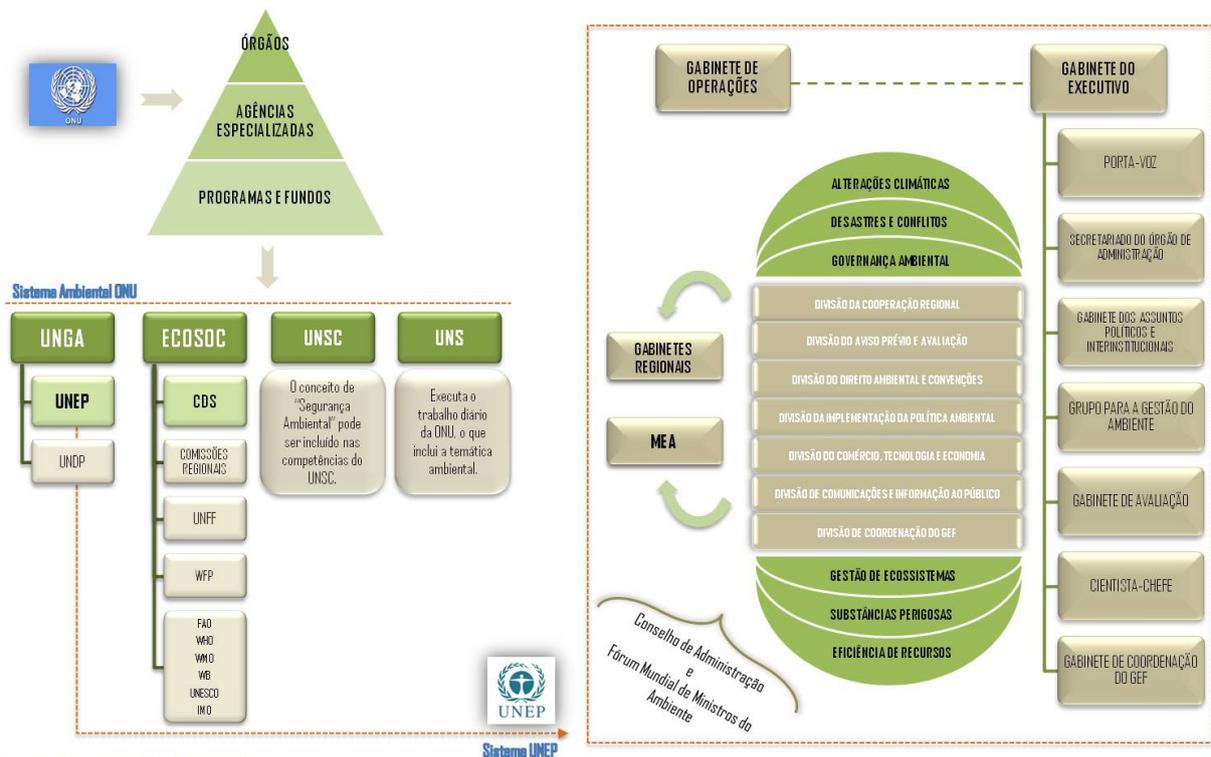


Figura 2 – Sistema Ambiental da ONU e UNEP (Fontes: adaptado de <http://www.un.org> e <http://www.unep.org>).

De facto, a ONU é composta e responsável pela gestão de inúmeros organismos que detêm diferentes graus de competências no que diz respeito ao Multilateralismo Ambiental. Obviamente que, conforme o seu envolvimento na temática ambiental, podem ser dignos de maior ou menor atenção, mas o que merece maior destaque é, sem dúvida, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (*United Nations Programme for the Environment – UNEP*). Este, e apesar de inicialmente se esperar que funcionasse como um catalisador do desenvolvimento e coordenação ambiental perante os outros organismos da ONU, os seus recursos e autonomia limitados não permitiram a plena realização dessa tarefa. Entretanto, a posterior criação de outros organismos, tais como a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development – CSD*) e o Fundo Mundial para o Ambiente (*Global Environmental Facility – GEF*) (este último fora do sistema da ONU, mas directamente ligado a alguns dos seus principais organismos ambientais), bem como as competências alcançadas por outros, fez com que se gerasse uma espécie de “competição”, dando origem a dois dos maiores problemas que caracterizam e afectam o sistema ambiental da ONU: uma sobreposição e/ou multiplicação de competências e responsabilidades, e um enfraquecimento significativo da influência do UNEP.

Tendo isto em conta, chega até a ser notável a expansão das competências do UNEP no sentido de desenvolver o Direito Internacional Ambiental, tendo-se tornado supervisora dos organismos responsáveis pelo “dia-a-dia” dos Regimes ambientais e alojamento para os vários MEA e seus respectivos secretariados; contudo, há uma cada vez maior evidência que estes últimos têm começado a adoptar uma postura mais alargada e autónoma no desenvolvimento e gestão das suas áreas temáticas, inter-relações e prováveis sobreposições que têm «...*inevitably emerged in the complex and piecemeal system of global environmental governance that currently dominates international environmental politics...*» (Jinnah, 2008, cit. por O’Neill, 2009:56), o que mais uma vez vem fragilizar as competências do UNEP.

É neste contexto que surgem os primeiros ecos para uma reforma do UNEP, e de um consequente reestruturação da governação internacional ambiental. Apesar de não serem recentes (já antes da “Conferência do Rio” de 1992 se discutia o assunto), as “soluções” encontradas acabaram por passar

tão-somente pela criação da CSD, e, mais tarde, pela extensão do mandato do Programa e a criação do Fórum Mundial de Ministros do Ambiente.

Assim, e enquanto se tecem críticas como «...*the large number of bodies involved with environmental work has (...) increased fragmentation and resulted in uncoordinated approaches in both policy development and implementation. This lack of coherence in the system has “placed a heavy burden on all countries as well on international organizations...”* (Berruga and Maurer, cit. por Ivanova, 2007:54), ou «...*Protagonists rightly point to fragmentation of existing structures, the relative weakness of UNEP as the principal UN body with general environmental competence, and the powerful focus the IMF, the World Bank, and the WTO bring to economic development...”* (Birnie *et al.*, 2009:69), surgem algumas propostas, diversas em conteúdo e grandiosidade, tais como a fusão de instituições e tratados ambientais num “mega fórum” com poderes decisórios e de execução de onde imanassem acordos que regessem a governação internacional ambiental, ou simplesmente “elevar” o UNEP a “Agência Especializada” da ONU. Porém, há também quem considere que, e uma vez que o sistema da ONU não funciona através da “manipulação institucional”, um qualquer seu organismo com competências ambientais não pode monopolizar totalmente uma área temática, nem tão pouco poderia apoderar-se das de outras “Agências Especializadas”; por outro lado, existe ainda a opinião de que não é exacto que a coordenação dos MEA, bem como a sua negociação ou revisão, se tornem mais fáceis e prósperas sob a alçada de uma hipotética agência ou organização ambiental.

Mas seja qual for a perspectiva, é impossível não se ponderar a necessidade de novas soluções para a governação ambiental da ONU, e nada poderá ser melhor exemplo disso do que a contínua degradação do Ambiente. Perante esta “crise ambiental”, a praticabilidade e o sucesso da *acção* depende obrigatoriamente de uma estratégia e planeamento concretos, o que por sua vez deriva de uma governação internacional coerente, o que nem sempre será o caso da actualmente vigente. Mas será que a solução passa fundamentalmente pela defendida pelos “pró-nova organização/agência ambiental”? Enfim, essa será uma resposta que, esperançosamente, a seu tempo chegará; entretanto, revela-se indispensável reflectir acerca das “mudanças” realmente necessárias para que a institucionalização e governação internacionais ambientais passem a obter mais e melhores resultados.

6. Reflexões Finais

Concluí-se assim que, apesar de uma estrutura institucional vasta que resulta de cerca de meio século de funcionamento, a ONU têm graves falhas na sua organização de competências ambientais: não só a CSD persiste como um organismo ao qual pouca ou nenhuma importância é ressaltada, como as demais agências e programas de índole ambiental vêm muitas das vezes a sua capacidade de acção limitada devido à ausência de poderes que não lhes estão oficialmente atribuídos. Entretanto, a UNEP sobressai como o organismo mais activo na temática ambiental, não só no que diz respeito às Nações Unidas, como, em boa verdade, ao restante sistema internacional, porém tal tem-lhe concedido tão-somente prática e prestígio, ao invés de uma estrutura mais abrangente e coerciva e com poderes mais específicos e efectivos. Assim, e através de uma evolução feita mais de “revitalizações” do que “reformas” propriamente ditas (Birnie *et al.*, 2009), facilmente se entende que a sobreposição, falta de coordenação e congestionamento institucional e de competências são uma “má receita” para uma tão necessária governação ambiental, pelo que o seu futuro passa obrigatoriamente por novas soluções nesse campo, adequadas à alteração massiva dos padrões e das dinâmicas ambientais.

Há muito para ser escrito e discutido acerca do Multilateralismo Ambiental: desde as noções mais básicas como quem são os *Actores* e *Instituições* que dele fazem parte, o que se pode entender por *Regimes* e *Processo de Elaboração de Tratados*, qual o papel que as *Convenções* e respectivos *Protocolos*, e a normalmente designada “*Soft Law*”, desempenham na questão ambiental; até às perguntas mais complexas, como se o Direito Internacional Ambiental não passa de uma ramificação do Direito Internacional *per si*, ou se poderá ser considerado um tipo de Direito “à parte”, funcionando de forma diferente de outros “direitos internacionais”, como seja a componente dos Direitos Humanos, e se,

nesse sentido, a sua importância no decorrer do Multilateralismo Ambiental pode ser igualada ou até mesmo ultrapassada pela Ecopolítica e a Diplomacia.

Todas estas questões conduzem antes de mais à reflexão sobre o modo como se perspectiva o Multilateralismo Ambiental, o qual deve ser transversal a duas conjunturas paralelas: por um lado, é preciso assumir o Direito Internacional Ambiental como o principal “regente” da problemática ambiental, pois muito embora não se possa considerar a existência de “legislação internacional” propriamente dita, existe sim, na prática, um complexo “processo legislativo”, do qual fazem parte as várias Fontes do Direito Internacional, e de onde surgem novas leis e se actualizam outras, as quais devem ser respeitadas e cumpridas por toda a comunidade internacional. Por outro lado, fazem igualmente parte desse “processo” uma série de Organizações Internacionais e suas instituições, outras tantas Organizações Não-Governamentais, as Conferências Diplomáticas cíclicas ou extraordinárias, e os MEA, que por sua vez incluem uma panóplia de tratados e seus respectivos regimes; e acima de tudo isto, cerca de duzentos Estados com características e interesses ambientais díspares, mas com a indigência de desenvolverem agendas políticas e fóruns de discussão e negociação aprazíveis a todos (Birnie *et al.*, 2009).

Nesse contexto, não admira que este “processo legislativo” seja comumente considerado como essencialmente político, uma vez que “legisla” maioritariamente através de meios diplomáticos, ao invés dos habituais trabalhos levados a cabo por juristas e instituições de direito. Assim, e muito embora o Direito Internacional seja crucial no desenvolvimento da legislação ambiental, esta é essencialmente arquitectada pelos arbítrios políticos e diplomáticos impostos pela comunidade internacional, de onde resultam, não raras as vezes, instrumentos vagos de conteúdo e pouco munidos de normas efectivas que levem os Estados a agirem de forma coerente e íntegra. Por outro lado, «...*periodic meetings of the parties to multilateral treaties (...) constitute ‘ongoing, interactional processes’, and that ‘It is this boarder process and not the formal act of consent that infuses the legal norms generated within with the ability to influence state conduct’...*» (Brunnée *et al.*, cit. por Birnie *et al.*, 2009:45), i.e., é precisamente este processo legislativo tendencialmente “político-diplomático” que impele os Estados a agirem, e não propriamente o facto de assinarem este ou aquele instrumento de Direito Internacional.

Se existe um problema internacional que enaltece verdadeiramente a interdependência das Nações e que necessita de uma solução conjunta, esse problema é sem dúvida a degradação ambiental. Porém, e para que funcione em pleno, esta coordenação tem que ser forte e direccionada, e entendida como crucial pelos Estados, pois como indaga, e bem, Kate O’Neill, «...*why should one state voluntarily move to reduce its greenhouse gas emissions if others will not?...*» (O’Neill, 2009:12).

Resta saber o que podemos esperar do futuro do Multilateralismo Ambiental e, portanto, da governação internacional ambiental: com a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (“Rio+20”) no horizonte (programada para Junho de 2012), e com os temas “*Green Economy*” e “*Institutional Framework for Sustainable Development*” em cima da mesa de negociações, esta é uma Conferência que irá definitivamente ficar na história do Multilateralismo Ambiental, tanto para o bem, se dela saírem soluções efectivas e coesas que possam marcar o passo para as alterações e ajustes necessários, como para o mal, se não forem alcançados resultados que possam realmente ajudar a fazer frente à crise ambiental. As condições estão mais que reunidas para que, esperançosamente, as Partes e restantes participantes, inspirados pelo que no mesmo local foi conseguido há 20 anos atrás, consigam concordar que este não é só mais um momento importante do Multilateralismo Ambiental, mas sim o ponto de viragem que tanto se ambiciona e necessita.

Referências Bibliográficas e Bibliografia

- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. (2004). *Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate*. Revista Brasileira da Política Internacional, nº 47-2 (pp. 100-130).
- BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine (2009). *International Law and the Environment*. Third Edition. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- BRUCH, Carl; MREMA, Elizabeth (2006). *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*. UNEP Division of Environmental Conventions.
- DODDS, Felix; HOWELL, Megan; STRAUSS, Michael; ONESTINI, Maria Onestini; MARUMA, Elizabeth; BOURDY, Anne (2007). *Negotiating And Implementing Multilateral Environmental Agreements (MEAs): A Manual For NGOs*. UNEP Division of Environmental Law and Conventions (DELC).
- GEHRING, Thomas (2008). *Treaty-Making and Treaty Evolution*. In: BODANSKY, Daniel; BRUNÉE, Jutta; HEY, Ellen (2008). *The Oxford Handbook of International Law*. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS (pp. 467-497).
- IVANOVA, Maria; ROY, Jennifer (2007). *The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity*. In: *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*. Center for UN Reform Education (pp. 48-66).
- KANIE, Norichika (2007). *Governance with Multilateral Environmental Agreements*. In: *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*. Center for UN Reform Education (pp. 67-86).
- LEARY, David Kenneth; PISUPATI, Balakrishna (2010). *The Future of International Environmental Law*. United Nations University.
- LE PRESTRE, Philippe (1997). *Ecopolítica Internacional*. Trad. Jacob Gorender (2000). São Paulo: SENAC.
- MITCHELL, Ronald B. (2002-2011). *International Environmental Agreements Database Project*. Consulta online em <http://iea.uoregon.edu/> (30 Maio de 2011).
- NEUHAUS, Esther; HARRY BORN, Rubens (2007). *Governança Ambiental Internacional: Perspectivas, cenários e recomendações*. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS).
- O'NEILL, Kate (2009). *The Environment and International Relations*. United Kingdom: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- POWELL, Lindsey (2003). *In Defense of Multilateralism*. Yale Center for Environmental Law and Policy. New Haven, CT.
- REDGWELL, Catherine (2008). *National Implementation*. In: BODANSKY, Daniel; BRUNÉE, Jutta; HEY, Ellen (2008). *The Oxford Handbook of International Law*. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS (pp. 922-946).
- RUIZ, José Juste (1992). *La Evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Autonomies*, nº15. Barcelona.
- SAND, Peter H. (2008). *Evolution of International Environmental Law*. In: BODANSKY, Daniel; BRUNÉE, Jutta; HEY, Ellen (2008). *The Oxford Handbook of International Law*. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS (pp. 30-43).
- SANDS, Philippe (2009). *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. United Kingdom: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- SCHMIDT, Luísa (2008). *Ambiente e Políticas Ambientais: Causas e desajustes*. In: SILVA, Filipe Carreira; WALL, Karin; CABRAL, Manuel Villaverde; ABOIM, Sofia (2008). *Itinerários - A Investigação nos 25 anos de ICS*. Instituto Superior de Ciências Sociais. Lisboa: IMPRENSA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (pp. 285-314).
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005). *Metamorfoses - Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*. Mem Martins: PUBLICAÇÕES EUROPA-AMÉRICA.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998). *O Futuro Frágil - Os desafios da crise global ambiental*. Mem Martins: PUBLICAÇÕES EUROPA-AMÉRICA.

STEINER, Andrej; MARTONAKOVA, Henrieta; GUZIOVA, Zuzana (2003). *Environmental Governance Sourcebook*. Slovak Republic: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.

UNIVERSITY OF JOENSUU - DEPARTMENT OF LAW (2007). *Multilateral Environmental Agreement Negotiator's Handbook*. Finland: UNIVERSITY OF JOENSUU.

UNITED NATIONS (UN). *Structure and Organization*. Consulta online em <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml> (7 Junho 2011).

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2006). *Training Manual on International Environmental Law*. Division of Environmental Policy Development and Law (UNEP).

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Consulta online em <http://www.unep.org/> (7 Junho 2011).

WOLFRUM, Rüdiger; MATZ, Nele (2010). *Conflicts in International Environmental Law*. Germany: SPRINGER.

ⁱ Ver, p. ex., as “Rules of Procedure” da Convenção sobre a Diversidade Biológica: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-rules-procedure.pdf>.

ⁱⁱ Nesse sentido, existem já alguns modelos que poderiam ser adaptados às realidades nacionais e/ou regionais: o “*Earth Negotiations Bulletin*” (<http://www.iisd.ca/voltoc.html>), que disponibiliza boa parte da documentação associada ao Multilateralismo Ambiental, ou outras do género, como o “*Environmental Treaties and Resource Indicators*” (<http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/index.jsp>) ou o “*IEA – Database Project*” (<http://iea.uoregon.edu/page.php?file=home.htm&query=static>).

ⁱⁱⁱ “*Focal Point*”, ou antes “*National Focal Points*” são os organismos ambientais, representadas por pessoas e designadas pelos Governos nacionais, que servem de contacto principal entre o Estado e o Secretariado do MEA em causa. Por exemplo, no que diz respeito às “Convenções do Rio”, os “*Focal Points*” portugueses variam entre o ICNB, o Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC), o Departamento de Alterações Climáticas, Ar e Ruído (DACAR), e o Ministério da Agricultura (ver <http://www.cbd.int/doc/lists/rfp-cbd.pdf>; <http://maindb.unfccc.int/public/rfp.pdf>; <http://www.unad.int/focalpoints/focalpoints.php>).