



POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL E SEGURANÇA COLETIVA: MUDANÇAS CLIMÁTICAS E CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

ANDREA QUIRINO STEINER

Bióloga e doutoranda em Ciência Política (PPGCP/UFPE)
E-mail: ecodea@gmail.com

DIEGO DE FREITAS RODRIGUES

Doutorando em Ciência Política (PPG-POL/UFSCar)
Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política – PPG-Pol
E-mail: diegofreitas@gmail.com







RESUMO

Em abril de 2007, as mudanças climáticas foram levadas para discussão no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que aponta para a crescente importância da questão dentro do cenário político internacional. Porém, o que poderia ser um avanço, em termos de agenda e atuação proativa, pode de fato representar a estagnação nas tentativas de resolução. Nesse contexto, buscou-se examinar as implicações políticas das mudanças climáticas como problema de segurança coletiva e sua posição no âmbito do Conselho de Segurança da ONU.

Palavras-chave: política ambiental internacional, segurança coletiva, mudanças climáticas, Conselho de Segurança da ONU.





ABSTRACT

In April 2007, climate change was put forth for discussion in the United Nations Security Council, which suggests its growing importance in the international political scenario. However, what could be progress in terms of agenda and proactive measures may in fact represent stagnation. Thus, this article examines the political implications of climate change as an issue of collective security and its position inside to the Security Council of UN.

Keywords: international environmental policy, collective security, climate change, UN Security Council.



1 INTRODUÇÃO

Ao fim da guerra fria, o cenário internacional emergente fez com que o conceito tradicional de segurança, antes restrito à ideia de ausência de ameaças ao Estado, se fraturasse ante o surgimento de novas percepções. Entre as novas dimensões do tema, encontram-se, atualmente, as de segurança social, tecnológica, econômica, alimentar e ambiental (BALDWIN, 1996, MÜLLER, 2003).

Paralelo a esse fenômeno, os relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) vêm apontando para as graves implicações socioeconômicas e socioambientais das mudanças climáticas desde o início da década de 1990 (século XXI), tanto para países desenvolvidos quanto para aqueles em desenvolvimento. Esses dados têm contribuído para a crescente visibilidade do tema dentro do cenário político internacional, além de chamar a atenção para suas múltiplas ligações com outros temas, como a segurança.

Nesse contexto, foram criadas organizações dentro da Organização das Nações Unidas (ONU) para lidar com as mudanças climáticas e assinados tratados específicos para tal fim. Entretanto, a despeito dessas medidas, o caminho para a resolução na arena internacional é lento, e o problema continua agravando-se. Há quem aponte, inclusive, para uma estagnação generalizada do processo (DEPLEDGE, 2006).

Por outro lado, recentemente um novo e interessante fator foi adicionado ao problema. Às vésperas do lançamento do último relatório produzido pelo IPCC, em 2007, um dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CSONU), o Reino Unido pediu que fosse convocada a primeira reunião sobre mudanças climáticas a ser realizada por essa instituição, inserindo a questão no âmbito da segurança ambiental global. Todavia, se por um lado isso pode representar um novo e superior *status* político do tema, por outro parece sugerir uma situação de *deadlock* institucional que pode ser interpretada, de certa forma, como um “pedido de socorro”.

Assim, este artigo busca examinar as implicações políticas das mudanças climáticas como problema de segurança coletiva no âmbito institucional do Conselho de Segurança. Para tanto, analisa a hipótese de que esse Conselho não teria a capacidade de solucionar a questão por causa de sua própria estrutura e entraves, com especial enfoque na assimetria, em consequência de seus cinco membros permanentes com poder de veto não terem uma percepção unificada sobre as mudanças climáticas como problema de segurança internacional. Para tanto, o corpo do trabalho está dividido em três partes principais: uma apresentação

da ideia das mudanças climáticas como problema de segurança, uma contextualização da questão no âmbito da ONU e uma análise da correspondente inserção na esfera do Conselho de Segurança e possíveis resultados. O trabalho apresenta conclusão com algumas reflexões gerais e perspectivas futuras de estudo.

2 MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO PROBLEMA DE SEGURANÇA

O conceito tradicional de segurança restringe sua aplicação ao Estado (tanto no âmbito geográfico quanto no institucional), caracterizando-se como uma dualidade em torno de vulnerabilidades internas e externas que possam ou venham a ameaçar suas estruturas e seu regime político (AYOOB, 1983-1984). Seguindo essa linha de raciocínio, quanto mais um Estado ou um regime tende à invulnerabilidade, maior sua segurança.

Para Barry Buzan (1998), a segurança deve ser entendida como uma ação que conduz a política para fora dos espaços do jogo estabelecido, ajustando o tema tanto como política específica quanto como um agregado de ações que estão institucionalmente “acima” dela. Dessa forma, quando expressa o conceito de securitização, Buzan a entende como um contínuo extremo da politização, o que se desdobra em três configurações: não politizado, politizado e securitizado, sendo a última um tema de ameaça reconhecida e de demanda urgente de medidas de mitigação (auferindo medidas além do processo político normal).

Nesse sentido, a alocação da questão ambiental nas últimas décadas teria saído do primeiro estágio (não politizado) para um “estágio cinza”, podendo ser classificado tanto como politizado quanto como securitizado. Ademais, convém não esquecer o que é levantado por David Baldwin (1997):

Economic security, environmental security, identity security, social security, and military security are different forms of security, not fundamentally different concepts.

A despeito de ressalvas como esta (ver também Buzan, 1984, por exemplo), o estudo da chamada “segurança ambiental” como disciplina independente encontra-se em expansão. As pesquisas nesta área começaram a se intensificar no início da década de 1980 e surgiram, de certa forma, como uma resposta ao estreito conceito de segurança nacional utilizado na época.

As pesquisas na área começaram a se intensificar no início da década de 80 e surgiram, de certa forma, como uma resposta ao estreito conceito de segurança nacional utilizado na época. Trabalhos como os de Richard H. Ullman (1983), entre outros, serviram de incentivo para estudar “áreas” ou “tipos” específicos de segurança, como é o caso da segurança ambiental. Este autor levanta que:

We are, of course, accustomed to thinking of national security in terms of military threats arising from beyond the borders of one's own country. But that emphasis is doubly misleading. It draws attention away from the non-military threats that promise to undermine the stability of many many nations during the years ahead. And it presupposes that threats arising from outside a state are somehow more dangerous to its security than threats that arise within it.

Entre outros possíveis desdobramentos teóricos, tal observação claramente abre espaço para questões de segurança ambiental, visto que ações nocivas ao meio realizadas por um determinado Estado podem trazer consequências tanto para o povo de outros países quanto para sua própria população.

Partindo do pressuposto de que a interdependência ambiental pode ser tanto fonte de conflito quanto instrumento de integração internacional, Karin Dokken (2001) afirma que os problemas ambientais terão mais chance de alcançar o topo de uma determinada agenda política, se forem rotulados de “problema de segurança”. Assim, o termo “segurança ambiental” teria importância por dar maior visibilidade política às questões ambientais mais graves.

Segundo Carsten Rønnfeldt (1997), o estudo da segurança ambiental pode ser dividido em três fases. A primeira geração, mais conceitual e iniciada nos primeiros anos da década de 1980, baseava-se na ideia de que os fatores ambientais deveriam ser integrados ao conceito de segurança e tinha como níveis de análise escopos global, nacional e individual. A segunda geração, mais embasada empiricamente e que abrangeu grande parte da década de 1990, enfocou os recursos naturais e conflitos relacionados, fazendo análises em nível nacional e subnacional. Por fim, a terceira geração (que começou nos últimos anos da mesma década), apresentou um aprimoramento metodológico e incluiu em suas análises os níveis global, regional, nacional e subnacional.

A questão das mudanças climáticas é, atualmente, uma das mais proeminentes temáticas ambientais designadas como problema de segurança. Entretanto, segundo Jon Barnett (2003), essa ideia já vinha sendo

sugerida desde o início da década de 1970. Esse autor lista uma série de interfaces entre segurança e mudanças climáticas: questões de soberania por perdas de território costeiro (ou de nações inteiras, como no caso dos países-ilha), instabilidade econômica e consequentes conflitos internos e externos, diminuição na disponibilidade de água e alimento e problemas relacionados, disseminação de epidemias, diminuição dos níveis de riqueza e poder militar, aumento das desigualdades, perdas substanciais do PIB de alguns países e aumento no número de migrações. Entretanto, o autor também enfatiza que a maior parte desses problemas não são causados, unicamente, pelas mudanças climáticas. Na verdade, as mudanças climáticas ajudam a potencializar problemas já existentes, como a fome e a desigualdade social.

Conforme citado anteriormente, um recente evento-chave promoveu a consolidação das mudanças do clima como problema de segurança global: pela primeira vez na história, solicitou-se a essa instituição uma reunião para discutir tal questão. A reunião, realizada em 17/4/2007, teve como objetivo realizar um “[...] debate aberto explorando a relação entre energia, segurança e clima.” (UNSC, 2007c). O próprio documento-base da reunião, também preparado pelo Reino Unido, traz uma lista de seis grupos de problemas que serão agravados pelas mudanças climáticas e que o país considera potencialmente ameaçadores à paz e segurança internacional: disputas fronteiriças, migração, suprimento de energia, escassez de recursos, estresse social e crises humanitárias. Todavia, a comunidade internacional tem opiniões diferentes sobre se o CSONU é ou não um local adequado para tratar dessa temática.

3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO PROBLEMA POLÍTICO: TRATANDO O TEMA NO ÂMBITO DA ONU

Existem duas organizações na ONU que lidam primariamente com mudanças climáticas: o Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). A primeira “apoia a ação cooperativa dos Estados para combater as mudanças climáticas e seus impactos na humanidade e nos ecossistemas” (UNFCCC, 2008), sob a orientação dos membros da Convenção-Quadro. O IPCC, por sua vez, é de natureza científica: não realiza pesquisas, mas reúne centenas de cientistas de todo o mundo que avaliam grandes quantidades de dados técnico-científicos ligados ao tema (IPCC, 2008).

A ONU também sustenta dois grandes regimes, cujo tema central são as mudanças climáticas: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o resultante Protocolo de Kyoto. Esses regimes seguem uma linha remediadora: a convenção, por exemplo, objetiva “[...] alcançar [...] a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.” A Convenção (UNFCCC, 1992) diz, ainda:

Tal nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

Contudo, existe uma assimetria de responsabilidade no desenho institucional onusiano. Afinal, a assimetria existente no cenário político internacional é refletida nas instituições internacionais como a ONU e seu Conselho de Segurança. Nos processos de negociação em torno de algum tema específico, as dificuldades são arregimentadas nos múltiplos níveis institucionais desse cenário, envolvendo tanto a esfera política doméstica quanto externa dos Estados.

Quando se trata do regime de mudanças climáticas, essa inferência pode ser percebida no quadro de medidas para diminuir a emissão de gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera, acordada no Protocolo de Kyoto, em 1997. Mesmo liderando o *ranking* dos emissores de GEEs, por causa do nível de industrialização e consumo, os países mais desenvolvidos somente acordaram com os termos do Protocolo porque as metas eram, no mínimo, tímidas, entre outras razões (ver HARRISON, 2007; HARRISON e SUNDSTROM, 2007; HENRY e SUNDSTROM, 2007). Assim, apesar de ser um acordo histórico em conteúdo e escopo, na prática as metas traçadas ficam à sombra das metas econômicas de cada país e não são suficientes para resolver o problema.

Além disso, esse desequilíbrio está relacionado ao arranjo institucional derivado da Carta das Nações Unidas, que delega ao Conselho de Segurança a capacidade decisória para questões que envolvam paz e segurança entre seus membros. Como desdobramento dessa inferência, temas emergentes que são tomados como entraves às maiores potências políticas e econômicas acabam por receber um tratamento associado aos interesses particulares desses países, especialmente os econômicos, gerando impasses para possíveis resoluções. Afinal, a des-

peito da larga utilização do termo “desenvolvimento sustentável”, a prática ainda está longe disso.

Na perspectiva da sustentabilidade ambiental, o tipo de processo econômico que importa é aquele que produz bens e serviços levando em conta simultaneamente todos os custos (ou males) que lhes são inevitavelmente associados. Todavia, na compreensão econômica usual (...), tem-se em vista apenas a geração de benefícios pelas atividades produtivas. Os custos normalmente considerados são os internos a essas atividades, ou seja, os que dizem respeito à sua contabilidade interna (custos ditos privados) – outros custos, como os da destruição de uma paisagem bela ou da extinção de uma espécie, constituem externalidades que se excluem do cálculo econômico” (Cavalcanti, 2004).

Entretanto, não se pode reduzir o problema apenas às assimetrias político-econômicas. Conforme explicitado por Harrison e Sundstrom (2007), as mudanças climáticas representam uma “tragédia dos comuns” planetária:

The nations of the world, and individuals within them, over-exploit the planet's atmosphere because they gain all the material advantages from the activities that contribute to global warming but suffer only a fraction of the environmental costs. In turn, nations and individuals typically are unwilling to reduce their greenhouse gas emissions unilaterally, because in doing so they would pay the full price of abatement but gain only a fraction of the benefits. Indeed, their sacrifice may be futile if other actors do not exhibit similar restraint.

Assim, como pano de fundo para analisar a posição das mudanças climáticas dentro do Conselho de Segurança da ONU (CSONU), tem-se o seguinte:

- a) existe uma assimetria de poder (inclusive poder econômico) no cenário político global que reflete nas instituições internacionais como o CSONU e, conseqüentemente, tem repercussões sobre a resolução de problemas;
- b) os Estados ainda tendem a priorizar questões econômicas, principalmente em curto prazo, apesar das inúmeras interligações entre economia e meio ambiente, usando o desenvolvimento sustentável mais como discurso do que prática *mainstream*.

Numa perspectiva mais histórica, convém lembrar a tradicional clivagem entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, em que o modelo de desenvolvimento do primeiro grupo causou e ainda causa impactos socioambientais por todo o planeta, especialmente entre os menos desenvolvidos. Essa clivagem denota posicionamentos temáticos de agenda entre os países, orquestrando ideias e interesses de maneira a gerar entraves à resolutividade das questões ambientais. Por exemplo, o último relatório do IPCC teve a questão econômica como principal foco de debate e polêmica, em que a divisão entre os países desenvolvidos (liderados pelos EUA) e os países em desenvolvimento (liderados pela China) remonta à tradicional clivagem norte-sul. Essa clivagem está coadunada, principalmente, em torno dos custos políticos e econômicos do corte das emissões de GEEs.

Existem, obviamente, retóricas de ambos os lados quando se trata desses custos: enquanto os delegados estadunidenses afirmaram que entre dois terços e três quartos do porcentual de crescimento da concentração de CO₂ na atmosfera virão dos países emergentes (China, Índia, Brasil e México), os delegados chineses, por sua vez, apresentaram que entre 9,6 e 15,1 toneladas de CO₂ serão emitidos por habitante nos países desenvolvidos *versus* 2,8 e 5,1 toneladas/habitante nos Estados emergentes. Sem dúvida, existe um fator histórico nesse ajuste que outorga aos países desenvolvidos os maiores custos desse cenário, porém é importante que as projeções futuras não se restrinjam apenas às trajetórias históricas (VAN AALST, 2006).

4 MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CSONU

Conforme exposto, as mudanças climáticas e outros problemas de ordem ambiental já estão começando a ser encarados como problemas de segurança coletiva. No âmbito do CSONU, essa afirmação fica clara nas declarações do presidente do Conselho, em reunião de 25/6/2007, sobre a “manutenção da paz e segurança internacional”. Esse discurso (UNSC, 2007e) enfocou a relação entre os recursos naturais e a segurança internacional, fazendo referência a eles 20 vezes no pronunciamento mencionado, entre os quais:

The Security Council recalls the principles of the Charter of the United Nations and in particular the Security Council's primary responsibility for the maintenance of international peace and security. In this respect, the Security Council recognizes the role that natural resources can play in armed conflict and post-conflict situations.

Esse texto, posterior à reunião sobre mudanças climáticas, evidencia a percepção econômica da natureza por parte do Conselho, mencionando várias vezes sua ligação com o comércio e a importância de sua exploração sob os termos da lei.

Nesse sentido, dada a priorização da economia por parte dos Estados, talvez o que mais tenha chamado a atenção dos países no último relatório do IPCC sejam os altos custos das mudanças climáticas. O relatório inclui várias projeções de perdas econômicas futuras, todavia inclui custos que já vêm ocorrendo: uma única onda de calor ocorrida na Europa no verão de 2003, por exemplo, trouxe prejuízos da ordem de 13 bilhões de euros (EASTERLING, 2007). Outro relatório influente foi o *Stern Review Report on the Economics of Climate Change*, mencionado várias vezes nos pronunciamentos da reunião de abril (UNSC, 2007d).

De fato, estudos apontam que os custos totais e os riscos das mudanças climáticas poderão acarretar perdas anuais da ordem de 5% do PIB mundial, num contínuo insustentável (VAN AALST, 2006). Essas perdas econômicas tenderão a aumentar ainda mais e chegar a 20% ou mais do PIB. Contudo, existe a contrapartida desse cenário, em que medidas tomadas gerarão custos consideravelmente menores (como a redução das emissões de gases com efeito estufa e perda de apenas 1% do PIB mundial) evitando cenários mais degradantes tanto econômica quanto ambientalmente.

Fatos como esse têm especial relevância no âmbito do CSONU, visto que seus cinco membros permanentes estão entre as maiores economias do mundo. Entretanto, os dados apresentados na tabela 1 demonstram a estreita ligação entre o PIB desses países e suas emissões de CO₂: tais países estão entre os maiores emissores de CO₂. A tabela lista, também, as metas de redução desse gás no primeiro ciclo do Protocolo de Kyoto (2008-2012), bem como sua redução real, levando em consideração o padrão normal de atividade do país independente desse acordo.

TABELA 1 - MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E SUA RELAÇÃO COM MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

| PAÍS | PIB (2006) ¹ | POSIÇÃO NO RANKING DE EMISSORES DE CO ₂ | AUMENTO DAS EMISSÕES (1994-2004) ² | STATUS NO PROTOCOLO DE KYOTO | METADE REDUÇÃO 2008-12 ³ (%) | REDUÇÃO REAL ⁴ |
|----------------|-------------------------|--|---|------------------------------|---|---------------------------|
| China | 4 | 2 | 68% | Não – Anexo I | ----- | ----- |
| Estados Unidos | 1 | 1 | 13% | Não ratificou. | -7% ⁵ | -31% |
| França | 6 | 12 | 13% | Anexo I | -8% | ND |
| Reino Unido | 5 | 8 | 2% | Anexo I | -8% | ND |
| Rússia | 11 | 3 | 0% | Anexo I | 0% | >0% |

Ou seja, a dimensão dentro da qual estão problematizadas as mudanças climáticas carrega consigo implicações ambientais e econômicas. Existe uma tendência economicista de perceber as mudanças climáticas, a qual se arregimenta em torno do desenho institucional da ONU, em especial do CSONU. Tal disposição reflete as políticas e alinhamentos dos países em torno dos tratados internacionais de cunho ambiental. Assim, as mudanças climáticas carregam consigo uma leitura que impele uma reflexão em torno da lógica do crescimento econômico em detrimento da urgência de uma agenda ambiental internacional. De forma geral, pode-se afirmar que essa agenda é condicionada pelas metas de crescimento econômico dos países, e uma agenda altera a percepção da outra.

Ademais, tentar dinamizar politicamente a solução das mudanças climáticas por meio de sua inserção na agenda do CSONU esbarra em seu desenho institucional que premia o uso do veto por parte de seus membros permanentes. Delegar o tratamento das mudanças climáticas para o CSONU seria jogar o problema num cenário institucional acostu-

¹ FONTE: World Bank (2006).

² BACON, Robert W.; BHATTACHARYA, Soma (2007).

³ Em relação às emissões de 1990. FONTE: UNFCCC.

⁴ A projeção se refere ao quanto o país deverá reduzir, se mantiver as mesmas práticas que já vinham sendo realizadas, independente do acordo. FONTE: HARRISON, Katlyn; SUNDSTROM, Lisa M. (2007).

⁵ Meta, caso os EUA tivesse ratificado o Protocolo.

mado a lidar com questões mais pontuais que necessitam de ações específicas, sem tantas interligações e efeitos dispersos por todo o planeta. Além disso, a urgência do tema requer ações que podem ir de encontro às agendas econômicas dos membros permanentes, que usariam seu poder de veto para impedir esse tipo de ação e acabariam por manter o *status quo*.

Entretanto, a reunião realizada em 17 de abril tentou iniciar um debate unindo mudanças climáticas e segurança ao papel do CSONU nesse novo cenário. Apesar de não ter nenhum caráter deliberativo, foi uma reunião histórica, visto que as mudanças climáticas jamais tinham sido debatidas no Conselho, tampouco a relação entre clima, energia e segurança, como foi o objetivo da reunião. Sua importância está refletida no número de países presentes: os cinco membros permanentes e os 10 membros rotativos do CSONU, além de 40 países com direito a voz e do próprio Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon (UNSC, 2007d).

O documento-base da reunião, preparado pelo Reino Unido, lançou cinco questões para debate, resumidas a seguir.

1. Quais os riscos (ou combinação de riscos) mais pertinentes das mudanças climáticas se apresentam à paz e segurança internacional?
2. Quais às áreas prioritárias em que é necessário maior entendimento do problema e como esse conhecimento pode ser compartilhado?
3. Como o Conselho de Segurança pode evitar os conflitos de forma mais integrada, conforme previsto na Resolução 1.625 (2005), incluindo maior enfoque nas questões de clima?
4. Como a comunidade internacional pode preparar-se melhor para ajudar os Estados e regiões como maior risco de se tornarem instáveis por causa das mudanças de clima?
5. Qual o papel do Secretariado da UNFCCC, no sentido de informar o CSONU e a ONU de forma geral sobre os riscos das mudanças climáticas para a segurança e promover uma resposta mais coerente por parte dos países membros?

Todos os países presentes, sem exceção, reconheceram o problema das mudanças climáticas e sua gravidade e urgência. Todavia, ao ler a transcrição dos pronunciamentos realizados nessa reunião, é possível observar, de forma geral, três alinhamentos principais: a posição do Grupo dos 8 (G8) e União Europeia (UE); o Grupo dos 77 e China (G77), o Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e o Grupo Africano; a União Africana (UA) e o Fórum do Pacífico Sul (FPS) e outros países-ilha. Muitos países não se posicionaram claramente em nenhum desses grupos ou apresentaram posicionamento ambíguo.

O posicionamento do G8 e a UE (entre eles o Reino Unido, que convocou a reunião) sugere que, ao menos naquele momento, aqueles países tanto acreditavam que as mudanças climáticas eram questão de segurança quanto que o CSONU deveria exercer algum papel em sua resolução, principalmente no sentido de prevenção (UNSC, 2007d):

This Council usually deals with more imminent threats to international peace and security than those caused by climate change. However, less obvious and more distant drivers of conflict should not be neglected. This is true especially against the background of one of our central tasks – the prevention of violent conflict. The Security Council is committed to a culture of prevention, as incorporated in resolution 1625 (2005). Today we know that there is a clear link between climate change and the need for conflict prevention.

O posicionamento da UA/FPS/países-ilha foi semelhante, porém o clamor por soluções teve um componente mais urgente e enfático, por causa da forma mais direta e imediata que esses países vêm sofrendo com o problema.

Por fim, os países com alinhamento similar ao G77/MNA/Grupo Africano afirmaram que apenas alguns aspectos das mudanças climáticas são questão de segurança e que o CSONU não deve interferir, deixando a tarefa para a Assembleia-Geral e outros órgãos competentes dentro da ONU. Essa visão fica clara no trecho abaixo (UNSC, 2007b), de uma carta enviada para o CSONU pelo Paquistão um dia antes da reunião, em nome do G77 e China:

The Council's primary responsibility is the maintenance of international peace and security, as set out in the Charter of the United Nations. On the other hand, other issues, including those relating to economic and social development, are assigned by the Charter to the Economic and Social Council and the General Assembly. The ever-increasing encroachment by the Security Council on the roles and responsibilities of other principal organs of the United Nations represents a distortion of the principles and purposes of the Charter, infringes on their authority and compromises the rights of the general membership of the United Nations.

Assim, entre os membros permanentes, houve uma clivagem: EUA, França e Reino Unido (G-8/UE) e China (G-77) e Rússia. Apesar de não concordar com a atuação da CSONU no âmbito das mudanças climáticas, a Rússia não se alinhou claramente com o G-77, MNA ou Grupo Africano. Vale ressaltar que os EUA também não se alinharam totalmente ao grupo do G8/UE, apresentando uma posição um tanto ambígua (por-

que não ratificaram o Protocolo de Kyoto). Ademais, segundo Laura S. Henry e Lisa M. Sundstrom (2007), a Rússia não havia assinado esse protocolo pela urgência do tema, mas para melhorar sua imagem perante a comunidade internacional e se beneficiar das consequências positivas desse fato.

De forma geral, entre aqueles que concordaram que o CSONU deve exercer algum papel na resolução das mudanças climáticas, a visão foi de que o Conselho teria importância educativa, ajudando a dar maior visibilidade ao problema. Foi dado como exemplo uma reunião realizada em 2000 para debater a questão do HIV/AIDS. Diversos países chamaram a atenção para a importância das ações de caráter preventivo, conforme estipulado pela Resolução 1.625 (2005). O Secretário-Geral da ONU (UNSC, 2007d) se pronunciou de forma similar, ressaltando a importância das ações preventivas e a importância de agir nos diferentes espaços disponíveis e com os vários atores relevantes:

We must focus more clearly on the benefits of early action. The resources of civil society and the private sector must be brought in. And the Council has a role to play in working with other competent intergovernmental bodies to address the possible root causes of conflict discussed today.

É inegável a relevância de discussões como essa em espaços internacionais importantes, como é o CSONU. Entretanto, é difícil imaginar, em termos práticos, como seria a atuação desse Conselho num problema de tal dimensão. Não existiria, em uma hipótese bastante simplista, um lugar específico para o envio de tropas de paz ou algum tipo de embargo econômico, por exemplo, porque muitos dos efeitos das mudanças climáticas são difíceis de serem ligados diretamente ao problema; não é possível de apontar, tampouco, um único Estado como responsável.

Além disso, conforme levantado pelo documento-base da reunião de abril de 2007, em termos de segurança as mudanças climáticas tendem a agravar problemas preexistentes e não criar problemas novos. Mesmo levando em consideração a Resolução 1.625 (2005), ações de prevenção dos efeitos das mudanças climáticas à segurança global teriam que abordar as raízes mais profundas do problema, o que não tem, necessariamente, relação direta com questões de segurança propriamente dita. Assim, o tema voltaria para a Assembleia-Geral, o UNFCCC e os outros espaços pertinentes: a própria Resolução 1.625 delega várias atividades ao Secretário-Geral, além de recomendar aos países que trabalhem com outros órgãos da ONU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não existe uma orquestração fechada nas tomadas de decisão no CSONU: elas acompanham o quadro momentâneo de poder no sistema internacional. O veto, porém, serve como mecanismo de entrave das maiores economias do mundo e também dos membros permanentes do CSONU, configurando um cenário institucional pouco adequado a lidar com questões amplas, complexas e com muitos efeitos em longo prazo, como é o caso das mudanças climáticas, principalmente por causa do conflito de interesses político-econômicos existentes. Ademais, a estrutura institucional do CSONU tende, ao invés de disseminar, a concentrar poder, o que não é produtivo para lidar com um tema como esse. Segundo Thales Castro (2007), o Conselho de Segurança não tem como missão principal a manutenção da paz e da segurança coletiva e sim da preservação do *status quo*. Por isso, o ajustamento e debate das mudanças climáticas enquanto problema de segurança coletiva nesse Conselho não teria força suficiente para gerar um consenso entre os membros permanentes com poder de veto, já que as percepções sobre os graus de securitização das mudanças climáticas diferem entre os participantes.

Por outro lado, o debate iniciado nessa instituição e o interesse dos Estados mostraram que o tema se encontra em expansão e que os países estão cada vez mais abertos a encontrar uma solução para o problema. Estudos futuros poderão trazer maior clareza sobre como esse tipo de cooperação poderá se dar e qual a importância de cada instituição internacional neste novo contexto.

REFERÊNCIAS

AYOOB, Mohammed. Security in the third world: the worm about turn? **International Affairs**, v. 60, n. 1, p. 41-51, 1983-4.

BACON, Robert W.; BHATTACHARYA, Soma. **Growth and co₂ emissions: how do different countries fare?** Washington: World Bank Group, 2007.

BALDWIN, David A. Security Studies and the end of the cold war. **World Politics**, v. 48, n. 1, p. 117-141, 1996.

BARNETT, Jon. Security and climate change. **Global Environmental Change**, v. 13, p. 7-17, 2003.

BUZAN, Barry. Peace, power, and security: contending concepts in the study of international relations. **Journal of Peace Research**, v. 21, n. 2, p. 109-125, 1984.

BUZAN, Barry. Common security, non-provocative defense, and the future of Western Europe. **Review of International Studies**, v. 13, n. 4, p. 265-267, 1987.

CASTRO, Thales. **Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências**. Curitiba: Juruá, 2007.

CAVALCANTI, Clóvis. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 149-156, 2004.

DEPLEDGE, Joanna. The opposite of learning: ossification in the climate change regime. **Global Environmental Politics**, v. 6, n. 1, p. 1-22, 2006.

DOKKEN, Karin. Environment, security, and regionalism in the Asia-Pacific: is environmental security a useful concept? **The Pacific Review**, v. 14, n. 4, p. 509-530, 2001.

EASTERLING, William E. et al. Food, fibre and forest products. In: **Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability – Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. In: PARRY, M. L. (Ed.) et al. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HARRISON, Kathryn. The road not taken: climate change policy in Canada and the United States. **Global Environmental Politics**, v. 7, n. 4, p. 92-117, 2007.

_____; SUNDSTROM, Lisa M. The Comparative politics of climate change. **Global Environmental Politics**, v. 7, n. 4, p. 1-18, 2007.

HENRY, Laura A.; SUNDSTROM, Lisa M. Russia and the Kyoto Protocol: seeking an alignment of interests and image. **Global Environmental Politics**, v. 7, n. 4, p. 47-69, 2007.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Disponível em: <www.ipcc.ch>. Acesso em: 11 mar. 2008.

MÜLLER, Harald. Security cooperation. In: SIMMONS, B. A; Carlsnaes, W.; Risse, T. (Ed.). **Handbook of international relations**. London: Sage, 2003.

RØNNFELDT, Carsten F. Three generations of environment and security research. **Journal of Peace Research**, v. 34, n. 4, p. 473-482, 1997.

ULLMAN, Richard H. Redefining security. **International Security**, v. 8, n. 1, p. 129-153, 1983.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). Disponível em: <<http://www.unfccc.int/>>. Acesso em : 11 mar. 2008

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1.625**: Adopted by the Security Council at its 5.261st meeting, on 14 sept. 2005. Disponível: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/64/PDF/N0551064.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 11 mar. 2008.

_____. **Letter dated 5 apr. 2007 from the permanent representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the president of the Security Council**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CC%20S2007%20186.pdf>> (2007a)

_____. **Letter dated 16 apr. 2007 from the permanent representative of Pakistan to the United Nations addressed to the president of the Security Council**. Acesso em: 12 mar. 2008. (2007b)

_____. **Annex to the letter dated 5 apr. 2007 from the permanent representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the president of the Security Council**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CC%20S2007%20186.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2008. (2007c)

_____. **S/PV. 5.663**: 5.663rd meeting of the UNSC (tuesday, apr. 17). Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N07/309/74/PDF/N0730974.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 mar. 2008. (2007d)

_____. **Statement by the president of the Security Council S/PRST/2.007/22 of 25 jun. 2007**: maintenance of international peace and security: natural resources and conflict. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/394/05/PDF/N0739405.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 mar. 2008. (2007e)

VAN AALST, Maarten. **Managing climate risk**: integrating adaptation into World Bank Group operations. Washington: World Bank Group, 2006.

WORLD BANK. Total GNP 2006. In: **World development indicators database**. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2008.

Recebido em: abril de 2009.
Aprovado em: junho de 2009.