



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**PODER NORMATIVO, A UNIÃO
EUROPEIA E A POLÍTICA AMBIENTAL**

**Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do
grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais,
especialidade de Relações Internacionais**

por

Tiago Lisboa Vendrell Marques Peralta

Instituto de Estudos Políticos

Dezembro 2012



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

PODER NORMATIVO, A UNIÃO EUROPEIA E A POLÍTICA AMBIENTAL

**Tese apresentada para obtenção do grau de mestre em Ciência Política e
Relações Internacionais, especialidade de Relações Internacionais
(aproximadamente 59000 palavras)**

Por Tiago Lisboa Vendrell Marques Peralta

Sob orientação da Prof. Doutora Raquel Vaz Pinto

Instituto de Estudos Políticos

Dezembro 2012

RESUMO

Esta tese procura analisar de forma metódica o conceito de ‘poder normativo’ com a produção de um estudo teórico comparativo, no qual três formas de perspectivar as Relações Internacionais esgrimem os seus argumentos sobre este poder: a sua relevância, a sua aplicabilidade, as suas características e os seus limites. Este conceito debate-se com problemas de definição pouco clara (em termos teóricos e práticos) e com o facto do seu nascimento estar intimamente ligado a análises teóricas que abordam a construção regional da União Europeia.

Este estudo comparativo centrado na análise da UE, procura transcender a imprecisão e mutabilidade do conceito, com recurso a um olhar crítico e que englobe os prismas do Realismo, Liberalismo e Construtivismo, salientando as suas críticas e vantagens para a construção e validade do argumento normativo. Para guiar esta análise, é formulada a pergunta de partida: *O poder normativo é um instrumento indispensável para analisar as relações internacionais ou é um “conceito-propaganda” intimamente ligado a um discurso eurocêntrico?* Na senda de uma resposta, é elaborado, desde logo, um exame identitário da UE e da forma como as políticas ambientais se relacionam com essa identidade. De seguida, são observadas as acções e comportamentos da UE, para ver se estas confirmam a sua identidade normativa. Por fim, é feita uma apreciação às reacções dos outros actores internacionais perante a liderança climática da UE (como eles vêem esta liderança e como reagem às suas pretensões e comportamentos normativos).

Nesta tese, conclui-se que o poder normativo é um conceito importante para analisar as relações internacionais, mas a sua utilização como instrumento de análise deve ser muito cuidadosa e meticulosa pois este termo tem uma definição complexa, uma ligação muito forte ao contexto identitário europeu e pode ser utilizado pelos actores como justificação para outros interesses.

ABSTRACT

This thesis seeks to methodically analyze the concept of 'normative power', with the production of a theoretical comparative study. In this study, three forms of thinking International Relations wield their arguments about this power: its relevance, its applicability, its characteristics and their limits. The concept of normative power struggles with problems of unclear definition (in theoretical and practical terms) and with the fact of its birth being closely linked to theoretical approaches that address the regional building of the European Union.

This comparative study centered in EU analysis, seeks to transcend the vagueness and mutability of the normative power concept. This is done by means of a critical approach that encompasses the prisms of Realism, Liberalism and Constructivism, highlighting their advantages and criticisms to the construction and validity of the normative argument. This analysis is guided by the following initial question: *Is normative power an indispensable tool for analyzing international relations or is it a "propaganda-concept" intimately connected to a Eurocentric discourse?* In the wake of a response to this question it is needed, firstly, an identity examination of the EU and of the way in which the environmental policies relate to that identity. After that, the actions and behaviours of the EU are observed, to see if they confirm its normative identity. Finally, it is important to assess the reactions of other international actors towards EU climatic leadership (how they see this leadership and how they react to the EU's normative claims and behaviour).

This thesis concludes that the 'normative power' is an important concept for analyzing international relations, but its use as an analytical tool should be careful and meticulous as this term has a complex definition, a strong connection to the European identity context and can be used by international actors as a mean to justify other interests.

AGRADECIMENTOS

Não posso deixar de agradecer à minha orientadora, Prof. Doutora Raquel Vaz Pinto, por toda a ajuda, apoio e coordenação, inestimáveis para o meu trabalho.

Quero também agradecer a paciência, disponibilidade e cordialidade com que o Prof. Doutor Viriato Soromenho-Marques me presenteou, na elaboração de uma entrevista essencial para esta Tese.

Agradeço o apoio da minha família, sem a qual este trabalho não seria possível.

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas	v
Introdução	1
1 – Sociedade Internacional e o Conceito de Poder	6
1.1. Conceito de Poder	7
1.2. Conceitos Instrumentais derivados	13
1.3. Sociedade Internacional e os Paradigmas de Relações Internacionais	24
2 – Poder Normativo e os Paradigmas de Relações Internacionais	52
2.1. Paradigma Liberal e a defesa do Poder Normativo	58
2.2. Tradição Realista e a rejeição do Poder Normativo	71
2.3. Paradigma Construtivista e as interpretações sobre o Poder Normativo	86
3 – Poder Normativo e a União Europeia	104
3.1 Pena de Morte	105
3.2 Parceria Euro-Mediterrânica	108
3.3 Política de Vizinhança Europeia	114
3.4 Gestão de Crises	118
4 – Política Ambiental	129
4.1 História da Política Ambiental	129
4.2 Conceitos Fundamentais de Política Ambiental Internacional	137
4.3 Enquadramento Ambiental	146
4.4 Política Ambiental Internacional e a Sociedade Internacional	156
4.5 Diplomacia Ambiental e os Paradigmas de Relações Internacionais	163
5 – Alterações Climáticas: A União Europeia e a Conferência de Copenhaga	170
5.1 Alterações Climáticas	170
5.2 União Europeia e as Alterações Climáticas	190
5.3 Conferência de Copenhaga	202
5.4 Poder Normativo da União Europeia e a Conferência de Copenhaga: Análise da Liderança Climática	218
Conclusões	225
Bibliografia	230
Anexos	240

LISTA DE ABREVIATURAS

- ALTENER** – Programa Europeu de Promoção das Energias Alternativas
- AOSIS** – Associação dos Estados das Pequenas Ilhas
- APC** – Acordo de Parceria e Cooperação (acordos bilaterais celebrados entre a UE e um Estado)
- BRICS** – Grupo de potências emergentes, constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CCC** – Copenhagen Consensus Center
- CEE** – Comunidade Económica Europeia (actual UE)
- CFC** – Clorofluorcarboneto, compostos baseados em carbono usados como aerossóis e como gases refrigerantes
- CO₂** – Dióxido de Carbono
- COP** – Conferência anual das Partes associadas à UNFCCC
- COP15** – Conferência de Copenhaga sobre as Alterações Climáticas
- CRU** – Unidade de Pesquisa Climática da Universidade de East Anglia
- DH** – Direitos Humanos
- DUDH** – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EEA** – Agência Ambiental Europeia
- ej** – *exajoule* (unidade de medida energética equivalente a 10¹⁸ *joules*)
- EUA** – Estados Unidos da América
- EUFOR** – Força de Reacção Rápida da UE no âmbito da PCSD
- ESE** – Estratégia de Segurança Europeia
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- G77** – Grupo dos 77 (coligação flexível de países em desenvolvimento na ONU)
- GEF** – Fundo Global para o Ambiente
- GHG** – Gases com efeito de estufa
- HG2010** – Objectivos Globais de Acção Estatal para desenvolver as capacidades militares e civis da PCSD até 2010
- IPCC** – Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas
- M-MAD** – Mútua Destruição Monetária Assegurada
- NATO** – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Acção Ambiental da UE

PCSD – Política Comum da Segurança e Defesa

PEM – Parceria Euro-Mediterrânica

PIB – Produto Interno Bruto

PM – Pena de Morte

ppm – partes por milhão (medida de concentração que se utiliza quando as soluções são muito diluídas)

PSDE - Política de Segurança e Defesa Europeia (antecedente da PCDS)

PVE – Política de Vizinhança Europeia

RI – Relações Internacionais

SAVE – Programa de Poupança Energética da UE

SEA – Acto Único Europeu

TA – Tratado de Amesterdão

TL – Tratado de Lisboa

TM – Tratado de Maastricht

TPI – Tribunal Penal Internacional

TR – Tratado de Roma

UE – União Europeia

UNCED – Conferência da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento

UNCHE – Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano

UNEP – Programa Ambiental das Nações Unidas

UNFCCC – Convenção-Quadro da ONU sobre as Alterações Climáticas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

URSS – União Soviética

WSSD – Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável

INTRODUÇÃO

Esta tese de mestrado procura analisar o conceito de ‘poder normativo’ nas Relações Internacionais (RI), tendo em conta, por um lado, os argumentos dos três principais paradigmas de estudo das RI (Realismo, Liberalismo e Construtivismo) e, por outro, o alcance prático que este conceito possui (suas capacidades e limites). Para atingir este objectivo, foi formulada a seguinte pergunta de partida: *O poder normativo é um instrumento indispensável para analisar as relações internacionais ou é um “conceito-propaganda” intimamente ligado a um discurso eurocêntrico?*

Da questão inicial decorrem duas perguntas, cuja resposta é prioritária e basilar para a análise do tema: a) *o poder normativo é legítimo em termos teóricos?*; b) *O poder normativo é exequível na prática?*. Ao responder a estas questões é necessário procurar um discurso claro e que tenha um linha condutora o mais imparcial possível (procurando sempre analisar todos os argumentos e exemplos com referência a estes três pontos de vista, e tentando mostrar de forma objectiva qual a posição de cada um destes prismas perante um problema concreto).

Inicialmente é fulcral definir os conceitos-chave e expôr os argumentos, os contra-argumentos e as críticas ao conceito ‘poder normativo’ por parte das correntes realista, liberal e construtivista. Apenas com a revisão de todos estes dados é possível responder à primeira pergunta [a)]. Por fim, deve-se prosseguir a análise em termos práticos, com recurso a exemplos, para tentar uma resposta à segunda sub-questão [b)]. Só após a conclusão deste processo de investigação será possível adiantar uma solução para a questão central deste estudo.

Em termos teóricos é essencial não perder de vista o facto de o nascimento deste conceito estar intimamente ligado às análises teóricas que abordam a construção regional da União Europeia (UE). Assim, na década de 70 os estudos

sobre a UE - prioritariamente focados em caracterizar a especificidade regional europeia (o processo de integração europeia) - ganharam um novo ênfase com os artigos de François Duchêne, que avançam o conceito de “poder civil” e realçam a novidade da UE enquanto actor internacional. Durante as duas décadas seguintes os académicos dos vários paradigmas de estudo das RI digladiaram-se sobre a perspectiva de a UE poder ou não ser considerada um actor internacional. Ainda inserido na discussão desta contenda, Ian Manners defende a visão de a UE como um actor internacional, enquanto propõe uma nova forma de ver o poder, patente no conceito de ‘poder normativo’. Na primeira década do séc. XXI, com o fortalecimento crescente do 2º pilar europeu (onde se encontram institucionalizados os assuntos relacionados com a segurança e defesa da UE) visível na criação do primeiro planeamento estratégico comum - Estratégia de Segurança Europeia (ESE) de 2003 - e nos avanços registados na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), cada vez mais se parece aceitar a UE como um actor internacional (apesar da política externa desta entidade não ser ainda unida em torno de uma só voz).

Com o reconhecimento da UE como um actor de pleno direito no âmbito das RI, o debate dos académicos em relação a esta entidade tende cada vez mais a centrar-se em torno do conceito de ‘poder normativo’: da sua relevância, da sua aplicabilidade, das suas características e dos seus limites. O argumento de que a UE exerce um poder normativo nas RI foi analisado, aprofundado e/ou criticado por uma miríade de académicos ao longo de várias décadas. Entre estes teóricos, destacam-se os autores que serviram de referência para efectuar esta tese como Ian Manners, Robert Kagan, Emanuel Adler, Beverly Crawford, Thomas Diez, Helene Sjursen, Adrian Hyde-Price, Wolfgang Wagner, Erik Oddvar Eriksen, Jennifer Mitzen, Federica Bicchì, entre outros.

Um dos grandes problemas que envolve este conceito (tal como aconteceu com o termo ‘poder civil’) é a sua definição pouco clara, tanto em termos teóricos quanto práticos. Este género de poder pertence à categoria de *soft power*, que implica um tipo de poder ligado a bens intangíveis e com grande necessidade de legitimação por parte

de terceiros. Estas duas características tornam o conceito vago e fazem com que ele sofra mutações consoante o tempo, o autor que o insere num texto académico ou a extrapolação da sua utilização prática.

Por outro lado, o 'poder normativo' foi muito criticado por parte de autores inseridos nas diferentes tradições de pensamento em RI (apesar de ter sido formulado por académicos pertencentes à tradição liberal, o argumento normativo não está isento de críticas por parte dos teóricos que se identificam com este paradigma). Os realistas contestam a novidade e a especificidade do conceito, expondo que a UE não é mais que um actor normal no contexto internacional e que este termo não passa de uma forma de camuflar o eurocentrismo e as tentativas de expansão do poder internacional europeu. Já os liberais contestam de forma veemente os movimentos recentes de aumento do poder militar europeu e a 'europeização das políticas de defesa' que minam a validade do argumento normativo. Por fim, os construtivistas afirmam que o argumento normativo é essencialmente acrítico, em especial quando se refere aos factores identitários da UE (normalmente veicula a ideia de a identidade deste actor internacional constituir a sua distinção, especificidade e a base do seu poder).

A vertente prática desta tese vai abordar a Conferência de Copenhaga sobre as Alterações Climáticas (COP15), que se realizou em Dezembro de 2009 e faz parte da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC). Este tratado ambiental internacional procura estabelecer obrigações vinculativas para os países reduzirem as suas emissões de gases com efeito de estufa (*GHG*). A UNFCCC é actualizada por meio de protocolos que criam limites obrigatórios de emissões (como o Protocolo de Quioto) e a COP15 tinha como objectivo central a criação de um destes protocolos.

A escolha deste evento como *case-study* de uma tese que versa sobre 'poder normativo' justifica-se por várias razões. Desde logo, porque estas conferências anuais (as COP) implicam um processo normativo no qual os países, as instituições internacionais e ONG do mundo inteiro se reúnem para criar regras internacionais

respeitantes a políticas ambientais. De seguida, porque existe uma grande possibilidade de aplicação de parâmetros normativos internacionais em assuntos ligados ao meio-ambiente. Isto é, a maior parte dos países envolvidos nestas negociações não considera as alterações climáticas (ou genericamente as políticas ambientais) como uma ameaça vital à sua sobrevivência, ou seja, como um problema securitário. Deste modo, mesmo a perspectiva mais crítica à noção de ‘poder normativo’ – tradição realista – reconhece estarem reunidos os pressupostos para negociações e compromissos que podem resultar na elaboração de regras internacionais vinculativas. Por fim, este caso de estudo é apropriado para analisar o ‘poder normativo’ devido ao comportamento notoriamente normativo da UE em relação a esta cimeira. Em 2007, a UE formulou uma política energética e climática com o compromisso de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa em 20% até 2020 e ainda prometeu assumir a liderança nas negociações internacionais para que fosse adoptada uma meta global de redução de emissões de GHG mais ambiciosa. A Comissão Europeia negociou em nome de todos os seus Estados membros (que haviam decidido uma estratégia comum antes das reuniões) e tentou “liderar por exemplo”, numa tentativa de influenciar todos os países a acordarem exigentes metas de redução de emissões. Esta estratégia saiu gorada e a conferência traduziu-se num fracasso da política externa normativa europeia (e consequentemente fracasso das visões da UE como uma potência normativa).

Durante a fase de exploração foram analisados artigos e livros de vários autores e outro material bibliográfico que permitiram a descoberta das várias faces do “poder normativo” na Europa, problema central deste trabalho científico. A problemática foi construída em torno da difícil conceptualização de “poder normativo”, conceito que ainda hoje é contestado e duramente criticado por muitos académicos pertencentes aos vários paradigmas de estudo das RI. O modelo de análise foi elaborado em torno de uma questão de partida que orientará a investigação e duas questões derivadas. A observação foi efectuada de forma indirecta, através da recolha e análise de

documentação oficial e por meio do estudo de bibliografia especializada. Como método complementar foi realizada uma entrevista a um especialista na área de política ambiental. De seguida, a análise das informações recolhidas permitirá efectuar uma verificação empírica, para detectar se os resultados observados confirmam as hipóteses que serão construídas durante a elaboração do trabalho científico. Em termos metodológicos é ainda importante referir que o sistema de referências bibliográfico adoptado nesta tese segue o manual de estilo de Harvard.

Procurei ao longo de todo o trabalho desenvolver um olhar crítico e imparcial que englobe os prismas do Realismo, Liberalismo e Construtivismo, salientando as suas críticas e vantagens à construção e validade do argumento normativo. Em termos de análise prática, vai ser estudada a possibilidade deste 'poder' ser executado com resultados comprovados e verificáveis. Esta análise prática não deixará de reflectir os pontos de vista dos paradigmas que orientam as respectivas visões próprias da arena internacional.

1 - SOCIEDADE INTERNACIONAL E O CONCEITO DE PODER

A tentativa de definir 'poder' é a primeira e árdua tarefa a desenvolver nesta tese. Desde logo, é essencial descortinar definições instrumentais simples mas que não possuam preconceitos ou imposições ideológicas. O objectivo é desenvolver um trabalho de análise que tenta *a priori* não se inserir numa perspectiva única de RI. Para tal, é necessário trabalhar os conceitos por forma a obter definições amplas dos conceitos-chave, que não excluam paradigmas de pensamento em RI (seja pelos termos utilizados nas definições ou pela limitação dos significados destas).

Todos os autores que versam sobre o 'poder' debatem-se com grandes obstáculos para o definir. José Durão Barroso revela-nos que esta extrema dificuldade se explica com a “polissemia do conceito” e com a “substância do objecto a definir” (as suas propriedades e atributos são difíceis de captar, quer pela extensão do conceito, como pelo facto de os fenómenos de poder serem ambíguos e se situarem em diferentes planos)¹. Neste sentido, convém explorar a polissemia do conceito² para evidenciar as formulações mais comuns que 'poder' pode ter num contexto político.

Por outro lado, as propriedades do conceito e os planos onde é utilizado parecem ser igualmente infindáveis: poder é ao mesmo tempo causa e consequência; domínio e submissão; acção e inacção; agressão e sedução; função e direito; relação de igualdade e relação de submissão; limitação e exponenciação de competição. A partir destas formulações percebemos que os fenómenos de poder são

1 BARROSO, J. Durão (2004), p.1350

2 No dicionário de sinónimos, o substantivo e o verbo “poder” têm significados tão diversos como: abundância; alcance; arma; ascendente; autoridade; autorização; capacidade; competência; crédito; direito; dom; domínio; efeito; eficácia; eficiência, faculdade; força; governo; império; importância; influência; jurisdição; lei; mandato; oportunidade; poderio; posse; possibilidade; potência; domínio; procuração; recursos; robustez; senhorio; soberania; superioridade; valia; vigor; virtude; voz. Para além disto, pode-se referir outros significados em Inglês – energia (nuclear power) e electricidade – e um conceito matemático: potência (capacidade de multiplicação exponencial de um número por si próprio). “Poder” (1997), p.865; “Power” (1995), pp.1102-1103

ambíguos e variam muito consoante as situações e contextos onde estão inseridos³. Para combater este obstáculo, foram limitadas as variações semânticas do conceito a categorias-chave que demonstram os níveis em que o termo ‘poder’ está presente.

1.1 – Conceito de Poder

Num primeiro momento o poder é analisado por um discurso filosófico ligado a uma longa tradição de debate que se iniciou na Antiguidade Clássica. A legitimidade do poder pode ser dividida em três planos de análise, elencados na seguinte tabela:

Tabela 1 – Fundamentos da legitimação do poder (tabela baseada nas categorias do poder propostas por Mendo Castro Henriques na Enciclopédia Logos⁴):

Origem do poder [natureza do poder]	Qual é o motivo, a causa do poder? O poder é um direito pessoal/individual (direito de governar)?
Agentes do poder	Quem é o titular do poder? Quais são as prerrogativas de quem se submete ao poder?
Exercício do poder	Quais os instrumentos e as formas de agir de quem detêm o poder? Quais as consequências do quadro valorativo do titular do poder sobre os fenómenos de poder?
Objectivo do poder [natureza do poder]	Quais são os fins, os propósitos do poder? O poder é uma função social (um dever, um serviço social)?

Mendo Castro Henriques⁵ segue os diversos argumentos apresentados por autores de referência ao longo da história ressaltando que, de uma forma genérica, os pensadores procuraram responder à questão da legitimidade do poder. A legitimação dos fenómenos de poder é uma problemática que não encontrou grande consensos,

³ No meio de tantas acepções díspares para o termo e planos e situações diversas em que este se pode utilizar, qualquer analista que procure defini-lo correctamente sente-se perdido no reino mutável da semântica.

⁴ HENRIQUES, Mendo Castro (2000)

⁵ *Ibid.*

desde a Antiguidade Clássica até à Época Contemporânea. Os académicos não entram em acordo sobre se a legitimidade do poder provém da sua origem, dos seus titulares e formas como é exercido ou dos seus fins. Alguns legitimam o poder pela sua origem divina (escolásticos como Sto. Agostinho e S. Tomás de Aquino) e outros por via de uma origem derivada do direito natural (naturalistas como Suarez e Grócio). Outros autores afirmam que a sua origem é contratual e a sua legitimidade está no seu fim, na sua função de promover o bem comum (contratualistas como Hobbes e Locke). Alguns afirmam que o poder é apenas uma possibilidade que deve ser regulada pela razão e justiça do ser (tradição platónica, Platão e Aristóteles), enquanto outros menosprezam a dimensão valorativa e concebem o poder apenas como um instrumento que legitima as acções dos seus titulares (tradição sofística, Maquiavel). Alguns afirmam que a legitimidade do poder está contida no seu objectivo, na sua função normativa (G. Ferrero e Leo Strauss), enquanto que, para outros, a função do poder é a simples produção de efeitos (Lasswell e Luhman).

Estas diferentes escolas de pensamento fizeram o conceito evoluir da questão da indagação sobre a sua origem (com as possíveis respostas: Deus, o direito natural ou a natureza social do homem) até às sínteses medievais que reforçam o papel do objectivo do poder, como é o caso da síntese tomista: “poder como forma de domínio racional sobre homens livres, justificado na medida em que seja conducente ao bem comum” (o “bem como finalidade da apetição humana”)⁶. Muitos autores medievais defenderam um poder político independente do poder pontifical e assim contribuíram para o movimento de secularização que atingiu o seu auge no período do iluminismo. Nesta fase, os contratualistas romperam com a questão da origem e justificaram o poder apenas pelos seus fins: considerando-o como uma função (de limitar a violência através da força, de originar a propriedade privada pelo trabalho ou de construir uma

6 HENRIQUES, Mendo Castro (2000), p.313

sociedade legal através da associação das vontades individuais)⁷. Os autores contemporâneos efectuaram uma nova síntese que procura soluções de compromisso entre as várias perspectivas enunciadas, considerando importantes tanto a origem como a finalidade do poder. Neste sentido, Roque Cabral concorda com os autores que vêem o poder como função e direito: “poder é primariamente uma função, um dever, um serviço, que confere aos seus legítimos detentores o direito de governar”⁸.

Num segundo momento, e tendo em conta a dimensão prática e a noção de “poder de facto” (poder que reconhecemos como existente no nosso quotidiano), o poder é comumente considerado como um conceito político⁹. Uma forma complementar de classificar este conceito é procurar separá-lo em grupos distintos, consoante os diversos atributos e propriedades que o ‘poder de facto’ pode tomar em contextos discursivos comuns e situações específicas do quotidiano:

Tabela 2 – Categorias e propriedades práticas do poder (tabela elaborada pelo autor, que sintetiza em categorias os significados de poder mais importantes nas RI):

Características	Definição
Natureza	Poder é um conceito natural. A natureza do poder remete-nos para uma análise da legitimação do poder (ver acima). A dicotomia central desta análise é a formulação: “poder é um direito” vs “poder é uma função”.
Relação/Hierarquia	Poder é uma relação. O poder exprime sempre uma ligação entre dois actores (sejam indivíduos, organizações ou Estados). Esta ligação pressupõe uma conexão hierárquica na qual um dos actores tem uma preponderância sobre o outro, que lhe é subordinado.
Capacidade/Faculdade	Poder é uma capacidade. Nesta categoria, poder define-se como a prerrogativa e o privilégio de acção ou inacção de um detentor de poder.

7 Os contratualistas que veicularam estas posições são, respectivamente, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

8 CABRAL, R. (2004), p.1354

9 Durão Barroso explica que o poder é “quase unanimemente considerado o objecto central da política” e é visto por muitos como a “base de justificação da autonomia da Ciência Política”. BARROSO, J. Durão (2004), p.1350

Recursos/Posse	Poder é posse de recursos. Sentido material clássico em análises geopolíticas: população, território, recursos naturais, força militar, força económica, estabilidade social, etc.
Autoridade/Governo	Poder é autoridade. Estão interligados a esta aceção de poder os conceitos de soberania, Estado, administração. Todos eles indicam a liberdade de decisão existente num espaço geográfico por parte dos detentores do governo.
Potência/Domínio	Poder é domínio e possibilidade de acção. Neste sentido, não é sempre uma propriedade que tenha consequências e produza efeitos sobre o seu contexto envolvente e os actores com que se relaciona. Quando um actor é visto por terceiros como uma potência, isto implica que ele ocupa um lugar elevado na hierarquia das RI e tem um ascendente sobre outros, o que lhe confere a possibilidade de controlar e influenciar os actores regionais ou mundiais que estão sob a sua esfera de influência.
Força/Coerção	Poder é força. Este é um dos modos de acção possíveis de um actor: pressupõe a coerção de outros actores por forma a assegurar os seus interesses e atingir os seus objectivos.
Influência/Atracção	Poder é influência. Este é outro dos modos de acção possíveis de um actor: pressupõe a sedução e persuasão de outros actores para que estes se comportem de acordo com os interesses e objectivos que ele procura atingir.
Eficácia/Eficiência	Poder é eficiência. Esta categoria relaciona-se intimamente com os objectivos e finalidades cobçadas pelos actores. Neste caso, apenas tem poder quem tem a capacidade de produzir o efeito desejado.
Legitimidade/Legalidade	Poder é legitimidade. Neste sentido, poder exprime uma relação na qual os mais fracos e os governados admitem uma autoridade ou potência acima de si, apenas se esta for considerada legítima e/ou legal. Este conceito está estreitamente ligado aos conceitos de igualdade de todos os indivíduos e de democracia (governo e autoridade legitimados pela vontade da maioria).

Por forma a clarificar melhor as categorias semânticas acima descritas, atentemos para exemplos institucionais e práticos que tomamos como adquiridos e banais no quotidiano de um Estado democrático. O 'poder constitucional'¹⁰ é a base de

¹⁰ O poder constitucional responde ao problema levantado e discutido anteriormente sobre a natureza do poder, uma vez que corresponde a uma síntese entre direito e função: legitima legalmente o direito de governar – dentro de certos

legitimidade de todos os poderes instituídos. É um poder originário (que remete para a *natureza* do conceito poder e procura defini-la) tal como o são o ‘poder divino’ ou o ‘poder moral’. No entanto, ao contrário destes, o poder constitucional tem autoridade indiscutível perante os cidadãos, assegurada pelo monopólio da força e *possibilidade* de *coação* (do ‘poder policial’ - que assegura a ordem e a segurança internas).

Deste poder originário derivam três poderes independentes (órgãos de soberania) com grande liberdade de decisão, que exercem a soberania com total *autoridade* num dado território: ‘poder executivo’ que detém a prerrogativa de *governar*, ou seja, executa as leis (poder *legitimado* pelo voto maioritário em eleições); o ‘poder legislativo’ que discute e elabora as leis (positiva as normas e explica a necessária *legalidade* dos comportamentos de todos) e o ‘poder judicial’ a quem compete julgar de acordo com a lei em vigor, e aplicar sanções a quem não a cumpre (órgão de soberania com maior liberdade de decisão).

Existem ainda outros *instrumentos* de poder como o ‘poder militar’, que tem um papel de defesa através da coação externa (presente na *capacidade* militar que deriva cada vez mais da *posse de recursos* bélicos tecnologicamente evoluídos) e o ‘poder mediático’ que se concentra nos órgãos de comunicação social (têm a *faculdade* de *influenciar* a opinião da generalidade das pessoas). Por último, é importante discutir o ‘poder soberano Estatal’: os seus *fins* correspondem à regulação de comportamentos que garanta a segurança dos indivíduos e contribua para uma ordem social estável¹¹.

Aliado ao trabalho de conceptualização e sistematização do conceito, está a distinção entre “poder” e “potência”. A acepção da palavra “potência”¹² compreende uma mistura de significados semânticos já discutidos: recursos, hierarquia, autoridade,

parâmetros estabelecidos – e ao mesmo tempo limita esse poder, quer pela regulamentação de liberdades e direitos a todos os súbditos, quer pela formulação de o detentor do poder ter de ser escolhido pela maioria dos cidadãos.

11 As palavras em itálico estão realçadas pelo facto de abrangerem expressões que nos remetem para uma das categorias semânticas que o conceito “poder” pode adoptar num contexto político. Estas diferentes categorias são analisadas na tabela 2 (pp.14-15).

12 É comum a confusão entre estes termos em linguagem corrente, na qual se define um actor internacional pelos seus atributos; por exemplo: “os EUA são um poder militar”. A possibilidade de um país impôr aos outros os seus interesses é uma propriedade que possui e que pode ou não ser transformada numa acção. Em termos genéricos, este país deve ser nomeado como potência e não como poder. Logo, retomando o exemplo anterior, a expressão correcta será “os EUA são uma potência militar”, porque têm mais poder militar do que outros países.

capacidade. Potência implica domínio e liberdade de acção sobre uma zona geográfica não delimitada às fronteiras do próprio Estado¹³. Ou seja, envolve a possibilidade de controlo e influência sobre outros actores, por meio de factores instrumentais (posse de recursos), relacionais (pelo facto de os outros verem esse actor como hierarquicamente superior e reconhecerem-lhe autoridade) e de capacidade (aptidão para agir e intervir em contexto internacional).

Por seu lado, o uso do termo 'poder' deve apenas ser utilizado para referir os instrumentos de poder e/ou a forma como estes são utilizados pelos Estados na prossecução dos seus fins. De uma forma sucinta, "poder é a capacidade de levar os outros a fazer o que de outra forma não fariam"¹⁴. Esta definição de poder liga-se sobretudo a uma avaliação de eficácia dos resultados obtidos por um actor internacional, tendo em conta os seus objectivos iniciais (antes das acções ou comportamentos que tomou para atingir esses fins). Esta é talvez a forma mais simples e com maior verificabilidade de determinar relações de poder entre actores internacionais, com a aplicação de um processo de investigação baseado no método científico¹⁵. No entanto, é essencial não esquecer que esta definição de poder baseada nos resultados e eficácia das acções é uma simplificação e que o conceito de poder alberga um vasto e por vezes contraditório campo semântico.

13 Potência designa, num sentido restrito, um Estado que tem grande influência sobre os vizinhos e a região em que está incluído. Num sentido mais lato, indica um país que tem possessões à escala mundial ou que controla países numa área de influência (um império ou uma superpotência).

14 NYE, Joseph S. (2002), p.70

15 A eficácia e o grau de poder podem ser medidos pela diferença que existe entre os objectivos a atingir por um determinado actor e os resultados obtidos após as acções e comportamentos que este toma para atingir o fim inicial. Quando mais díspares e distantes estão os objectivos iniciais dos resultados, menor será o grau de poder do actor e/ou a eficácia das suas acções; por seu turno, se o produto da acção for igual ou muito similar aos fins pretendidos então o actor terá grande grau de poder e/ou os seus comportamentos tiveram grande eficácia no caso prático analisado.

1.2 – Conceitos Instrumentais derivados

Qualquer análise de poder em RI deve comportar o estudo de todos os intervenientes de uma relação de poder¹⁶. Compreende-se, deste modo, que a investigação de fenómenos de poder é especialmente complexa, pela quantidade de factores que influenciam o objecto de estudo. Assim, “as relações de poder não são simples processos unidireccionais de influência, são antes relações multi-dimensionais e multidireccionais”¹⁷, relações que não se reproduzem em meros processos de transmissão hierárquica da vontade dos mais poderosos para os menos poderosos. O poder nas relações internacionais não é um processo hierárquico de influência, uma vez que a “influência ligada a fenómenos de política externa é muito mais complexa – [é um] processo multi-direccional de relações de poder entre múltiplos actores”¹⁸.

As dez categorias apresentadas podem, de um modo mais directo e pragmático, ser agrupadas em quatro grupos especialmente importantes para qualquer análise de RI: poder como identidade e hierarquia numa relação; poder como meio ou forma de agir; poder como instrumento e poder como resultado ou consequência das acções.

Poder é primordialmente um conceito relacional. O poder está presente em qualquer relação: mesmo antes de estar ligado à política e à vida em sociedade, é um conceito natural¹⁹. Esta esfera de análise do poder em RI reúne várias características presentes nas categorias semânticas sistematizadas na tabela 2: hierarquia, relação,

16 Isto é, não apenas examinar os objectivos, decisões e comportamentos de uma potência mas igualmente dos Estados que são afectados por essas acções. Não apreciar simplesmente as relações de força que existem entre duas alianças de Estados antagónicas em conflito, mas também a distribuição mundial do poder e os efeitos sistémicos que alteram os comportamentos dos Estados. Não dissecar apenas as pretensões identitárias e comportamentais de um Estado, mas entender igualmente a forma como outros actores o vêem e se relacionam com ele. Não limitar o estudo do poder à exploração sistemática dos interesses, objectivos e decisões de um chefe de Estado, mas também perceber as implicações que as leis e instituições internacionais têm nas acções dos interlocutores e Estados que representam.

17 ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.59

18 *Ibid.*, p.66

19 O poder existe e pode ser observável nas relações de indivíduos dentro de qualquer espécie, por meio de vários tipos de dicotomias comportamentais que podem ser liminarmente transpostas para condutas humanas: competição/cooperação; influência/respeito; autoridade/subserviência; domínio/submissão; força/fraqueza. Do mesmo modo, podemos comparar atitudes humanas a comportamentos existentes nas relações interespecies, tais como as acções de predação, simbiose e parasitismo.

autoridade, governo, potência, domínio e natureza (pois qualquer tentativa de definir identidade envolve necessariamente uma análise prévia da legitimação do poder).

Poder corresponde sempre a uma relação entre dois ou mais intervenientes (sejam eles indivíduos, instituições ou Estados), pelo que este conceito é, na sua essência, um processo relacional. O poder depende de fenómenos de interacção e é uma propriedade ou atributo de uma relação²⁰, reconhecida pelos actores por processos individuais de percepção (pelo que nunca deixa de ter uma “forte componente psicológica”²¹ e subjectiva). Assim, cada um dos intervenientes utiliza a sua percepção para destrinçar tanto a sua identidade como a de terceiros, para quantificar a sua posição relativa de força e liberdade de acção e decisão perante outros e ainda para apurar a distribuição absoluta de poder na sociedade internacional que o envolve e daí retirar ilações e orientar os seus comportamentos futuros.

Em qualquer análise de poder no âmbito das RI é imprescindível ter em conta esta vertente relacional do poder que implica tanto o estudo das diferentes identidades dos actores internacionais (identidade auto-imposta e identidade percebida por terceiros) como o exame das relações de poder relativas (entre os agentes em questão) e absolutas (hierarquia e distribuição do poder a nível mundial).

Por outro lado, poder liga-se ao comportamento de um actor e tem de ser analisado e diferenciado consoante a forma como este age. Esta categoria de análise do poder em RI engloba várias características de poder presentes em diferentes conceitos semânticos sistematizados na tabela 2: força, coerção, influência, atracção.

Existem diferentes maneiras de um actor se relacionar com outros na sociedade internacional. Estes modos de interacção estão bem elencados e explicados no artigo de 2005 - “Still Civilian Power EU?”²². Karen Smith cita K. J. Holsti²³ para enumerar as formas como “um actor usa os meios à sua disposição para atingir os fins pretendidos

20 Poder não é, desta forma, um objecto ou um atributo independente mas “um processo que desaparece quando cessam as respostas que o apoiam”. (Lasswel, citado por Durão Barroso). BARROSO, J. Durão (2004), p.1351

21 BARROSO, J. Durão (2004), p.1351

22 SMITH, Karen E. (2005)

23 citações retiradas de: HOLSTI, K. J. (1995), pp.125-126

[...]: usando persuasão; oferecendo prémios; garantindo recompensas; ameaçando castigos; infringindo punições não-violentas e usando a força”²⁴.

De seguida, a autora recorre ao trabalho de conceptualização de Christopher Hill²⁵ para relatar as categorias possíveis que um Estado tem de exercer poder e influência²⁶: um actor pode obrigar outro a fazer qualquer coisa usando a ‘força’ (o tão conhecido método de *sticks*); um actor pode constrangir outro a fazer algo usando a ‘dissuasão’ (ameaça de uso de força ou de punições e castigos não violentos); um actor pode modificar as decisões de outro usando ‘persuasão’ (o tão afamado método de *carrots* – oferecer prémios ou garantir recompensas); um actor pode influenciar as decisões de outro usando a ‘deferência’ (aproveitar a influência latente que possui, ou seja, a admiração e atracção que provoca e que leva os outros a tentar seguir o seu exemplo e aspirar a adquirir os seus níveis de abertura e prosperidade²⁷).

De uma forma simplificada, pode-se definir a acção que é exercida por um titular de poder sobre outros actores [com menos recursos que este] por *hard power* (poder coercivo, que compreende a dissuasão e a utilização da força) ou *soft power* (poder de atracção, que engloba a deferência e a persuasão)²⁸. Sirvo-me desta categorização conceptualizada por Joseph Nye porque todos os conceitos de poder instrumental podem ser englobados numa das duas categorias-base e, desta forma, caracterizados mais facilmente quer em termos de meios de influência, como em termos de capacidade de alcance eficaz de objectivos. (ver tabela 3)

24 SMITH, Karen (2005), p.3

25 As quatro categorias elencadas no artigo de Karen Smith são citadas de: HILL, Christopher (2003), p.137. SMITH, Karen E. (2005), p.4

26 SMITH, Karen (2005), p.4

27 NYE, Joseph S. (2004), p.5

28 Procurei juntar os conceitos elaborados por Christopher Hill e Joseph Nye. Esta união e síntese não está, no entanto, de todo correcta (de acordo com os argumentos originais dos dois autores) já que Nye apenas reconhece como *soft power* um poder de cooptação, que não tenha qualquer indicio de coerção directa (excluindo deste modo a persuasão) e Hill (tal como Karen Smith) não concorda com os pressupostos básicos de separação entre *hard power* e *soft power*, uma vez que “as penalizações (*sticks*) não estão necessariamente ligadas a instrumentos militares, nem as recompensas (*carrots*) estão somente ligadas a instrumentos económicos [...] logo, em teoria, instrumentos civis podem ser utilizados de uma forma bastante coerciva”. SMITH, Karen E. (2005), p.4

O poder pode ser exercido de forma directa e coerciva - um '*hard power*' - com recurso a ameaças e incentivos para se atingir um objectivo²⁹. Este poder está intimamente ligado a bens tangíveis e ao uso de força militar como forma de coacção. Porém, Joseph Nye e Robert Keohane avisam que uma das principais consequências do novo mundo de *interdependência complexa* é o menor papel desempenhado pela força militar³⁰: "se um assunto não levanta muito interesse ou paixão, [o uso de] força militar é inadmissível. Mas se esse assunto se transformar numa questão de vida ou de morte, o uso ou ameaça de força podem voltar a ser decisivos"³¹.

O poder pode também ser efectuado de forma indirecta, por meio cooperação e atracção. Neste caso estamos perante um '*soft power*', baseado na "habilidade de atrair pessoas para a nossa causa sem coerção"³². Este tipo de poder liga-se a bens intangíveis como o poder cultural, os valores políticos e sociais, a cultura cívica de respeito mútuo e tolerância e a participação e liderança em instituições que ajudam a moldar a agenda global³³. A legitimação deste poder pelos outros é essencial para que ele produza resultados (uma vez que ele só é eficaz e produz resultados se terceiros o aceitarem como legítimo). Nye e Armitage advertem-nos, no entanto, que "é difícil manejar o *soft power* porque a maior parte dos seus recursos [de atracção] estão longe do governo, no sector privado e sociedade civil, em alianças bilaterais ou na participação [do governo] em instituições multilaterais"³⁴.

Poder é igualmente um objecto, isto é, qualquer meio que esteja à disposição dos Estados para agir em contexto internacional. O conceito de 'poder instrumental' exprime "habilidade de influenciar o comportamento de outros [através da posse de

29 NYE, Joseph S. (2002), p.72

30 Para além deste tópico, os autores detectam outras duas mudanças fundamentais no mundo actual que explicam a desadequação do realismo para explicar alguns assuntos preeminentes da política internacional contemporânea: a emergência de múltiplos actores nas RI (que usam múltiplos canais de comunicação) e a ausência de uma hierarquia clara entre assuntos de política externa (sendo errada a assumpção realista que as questões de segurança militar dominem a agenda mundial). KEOHANE, Robert & NYE, Joseph S. (1977), pp. 23-37

31 KEOHANE, Robert & NYE, Joseph S. (1977), p.26

32 ARMITAGE, R. L.; NYE, Joseph S. (2007), p.6

33 *Ibid.*, p.7

34 *Ibid.*, p.9

determinado recurso] para atingir um objectivo esperado”³⁵. Estes recursos são, a população, o território, os recursos naturais, a força militar, a força económica, a estabilidade social, entre outros. Os Estados e outros actores internacionais procuram “determinar quais os recursos que proporcionam uma melhor base para o poder num determinado contexto”³⁶ e depois converter esse poder em influência sobre outros.

Normalmente referimo-nos ao poder como o instrumento utilizado para atingir os fins desejados: neste sentido define-se a capacidade de um actor pelos seus recursos (o seu poder militar, económico, civil ou normativo). Esta categoria de análise do poder em RI abrange várias características de poder presentes em diferentes conceitos semânticos sistematizados na tabela 2: capacidade, faculdade, recursos, posse.

O ‘poder militar’ liga-se aos recursos militares que um actor internacional possui e que pode utilizar, como forma de exercer o seu poder e atingir os seus objectivos. O ‘poder económico’ reporta-se aos recursos económicos que um actor internacional possui e que pode utilizar como forma de exercer o seu poder e atingir os seus objectivos. Proponho uma concepção de poder económico como uma forma de *hard power*, pois é um dos instrumentos essenciais de coerção de outros Estados para cumprir as expectativas do Estado economicamente mais forte³⁷. Esta forma de poder exerce menos influência e é menos eficaz do que o poder militar mas, por outro lado, é mais legítimo e tem menos custos que este³⁸. Por sua vez é mais influente e mais

35 ARMITAGE, R. L.; NYE, Joseph S. (2007), p.6

36 NYE, Joseph S. (2002), p.71

37 A este respeito, veja-se, por exemplo, o sistema de sanções económicas imposto em diversas resoluções da ONU a Estados que não seguem algumas regras internacionais; ou ainda o sistema de investimento Europeu em países em desenvolvimento, condicionado pelo cumprimento de pré-requisitos de cariz político, social ou humanitário. Para reconhecer o poder económico como um *hard power* é talvez mais importante atentar para a noção de M-MAD (destruição monetária mútua assegurada): Josef Joffe garante que “os EUA e a China estão reféns um do outro num estado de M-MAD”. Isto implica o reconhecimento por parte das duas nações, tanto da importância do poder económico nas RI, como da existência de uma forte interdependência económica à escala global e da sua impotência para resolver os seus desafios económicos individualmente, sem a cooperação da outra. JOFFE, Joseph (2009), p.33

38 Quando observo que o uso de poder económico tem menos custos do que a utilização da força militar, não me refiro unicamente a questões económicas. O uso de poder militar implica um grande esforço financeiro por parte dos Estados (nomeadamente os custos das tecnologias bélicas) que pode até ser menor do que o dinheiro gasto para resolver os problemas confiando unicamente em instrumentos económicos; no entanto, no uso da força militar acresce à questão financeira, o custo da perda de vidas humanas por ambos os lados da contenda (esta perda não pode sequer ser comparada com qualquer perda económica, pelo que o uso de instrumentos militares tem quase sempre um custo superior ao uso de instrumentos económicos para resolver conflitos internacionais).

eficaz do que qualquer *soft power*, sendo, no entanto menos legítimo e mais dispendioso que estes. (ver tabela 3)

Outro conceito relevante é o ‘poder civil’ (por vezes designado de poder ideológico ou poder sobre opiniões), expressão avançada por François Duchêne, revisitada por Twitchett e Maull e que actualmente se define por uma “visão liberal de democratização pelo comércio e de paz pela democracia”, pela “centralidade da economia para atingir objectivos nacionais, cooperação diplomática como forma de resolver problemas internacionais e vontade de usar instituições supranacionais para atingir a paz e o progresso internacional”³⁹, ou seja, uma visão de poder baseada na força civilizacional de um povo (seus princípios, valores, comportamentos sociais e aspirações). O poder civil é a vertente *soft power* que representa o modo menos directo (provém de mais actores), menos previsível e menos eficaz de usar o poder para perseguir os fins desejados, já que não se pode antever a influência que exerce em terceiros (ver tabela 3). Karen Smith sistematiza este conceito por meio da construção e caracterização de dois tipos ideais de potências que estariam em pólos opostos num *continuum* de poder instrumental: “Potência civil é um actor que usa meios civis e persuasão para prosseguir objectivos civis [como a cooperação internacional, a solidariedade, a domesticação das RI, a responsabilização pelo meio ambiente, a difusão de igualdade, de justiça, de tolerância, etc.] e cujos processos de decisão política estão sujeitos a controlo democrático e a escrutínio público”. Por seu turno, a potência militar é diametralmente oposta: “um actor que usa exclusivamente meios militares, confia na coerção para influenciar os outros actores, persegue unilateralmente objectivos militares [como as conquistas territoriais que permitem obter mais recursos e um reforço do poder militar] e cujo processo de decisão política não é democrático”⁴⁰. A autora reforça que estes dois exemplos são abstractos pois não

39 Esta definição de poder civil foi elaborada por meio de uma conjunção de ideias de Duchêne e de Twitchett e Maull, retiradas de artigos de Hedley Bull, Ian Manners e Robert Howse e Kalypso Nikolaidis. BULL, Hedley (1982), p.149; MANNERS, Ian (2002), p.236; NICOLAÍDIS, Kalypso & HOWSE, Robert (2002), p.768.

40 SMITH, Karen (2005), p.5

existem países nestes dois extremos, mas ressalva que há exemplos de regimes próximos do tipo ideal: a Coreia do Norte, o Iraque de Saddam e a Alemanha de Hitler estão perto de potências militares e os Estados neutrais da Europa (Áustria, Finlândia, Irlanda, Suíça e Suécia) estão próximos de potências civis⁴¹.

Por fim, existe o conceito de ‘poder normativo’, desenvolvido por Ian Manners, que une a ideia de poder ideológico (“ideias [que] moldam a vontade dos seus receptores por meio de cultura”⁴²) com o processo de construção e integração Europeia. Segundo o autor, este processo tem como principal característica a sua base normativa (“a centralidade da paz; a ideia de liberdade; a promoção da democracia; o respeito pelos Direitos Humanos (DH) e liberdades fundamentais e a primazia do direito a nível internacional”⁴³). O poder normativo baseia-se então na “habilidade de configurar concepções de norma em RI”⁴⁴, ou seja, na capacidade para adoptar e fomentar leis internacionais que respeitem a base normativa que uma determinada sociedade quer promover. O poder normativo é a vertente de *soft power* mais eficaz para conseguir alterar comportamentos de terceiros, consoante os objectivos pretendidos. Neste caso um terceiro acostuma-se a cumprir a norma e engloba-a no seu quadro de valores como sendo sua. (ver tabela 3)

O poder instrumental e as suas ramificações (*hard power*, *soft power*, poder militar, poder civil, poder normativo) são conceitos muito utilizados em RI. A noção de poder instrumental não deve ser tida numa lógica de oposição entre diferentes tipos de poder, mas numa perspectiva de um *continuum*, uma quantificação: em termos de influência, eficácia, previsibilidade, legitimidade e de custos. Na tabela 3 estão organizados os principais conceitos de poder instrumental, consoante uma gradação de consequências e custos de adopção das estratégias de um actor internacional⁴⁵:

41 SMITH, Karen (2005), p.5

42 MANNERS, Ian (2002), p.239

43 *Ibid.*, p.243

44 *Ibid.*, p.239

45 Nesta tabela procura-se caracterizar um actor internacional consoante o uso instrumental que ele faz do poder: isto é, se este tem num dado momento uma estratégia de relação com outros actores baseada no exercício de *hard power* ou *soft power* e, dentro destes, se usa instrumentos mais ligados ao poder militar, poder civil ou poder normativo.

Tabela 3 – Principais conceitos de poder instrumental nas RI (baseada na conceptualização dos tipos de poder encetada por Joseph Nye):

HARD POWER (coerção)	↑	+ influente	+ eficaz	+ previsível	+ dispendioso	- legítimo	Poder Militar
							Poder Económico
SOFT POWER (atração)	↑						Poder Normativo
		- influente	- eficaz	- previsível	- dispendioso	+ legítimo	Poder Civil

A última categoria de análise referida concebe poder como o resultado objectivo das acções e comportamentos dos agentes. Neste sentido, o poder prende-se com a eficácia dos resultados obtidos por um actor internacional, tendo em conta os seus objectivos iniciais e igualmente os efeitos secundários inesperados que se produzem após as acções de um ou mais agentes internacionais (e que afectam estes ou qualquer outro actor ou entidade internacional, incluindo toda a sociedade internacional). Esta categoria de análise do poder nas RI abrange várias características de poder presentes em diferentes conceitos semânticos sistematizados na tabela 2: eficácia, eficiência, legitimidade e legalidade. O modo de perspectivar as relações de poder pelas consequências que despoletam ou acarretam é talvez a forma mais intuitiva e pragmática de conceptualizar este conceito, que se espraia em relações e processos “multi-dimensionais e multidireccionais”⁴⁶. A simplificação destes processos permite-nos chegar a uma base conceptual - um mínimo denominador comum aceite por todos os paradigmas de pensamento em RI.

Existem várias definições passíveis de preencher este requisito de mínimo denominador comum: Joseph Nye propõe que o poder exprime a “habilidade de influenciar o comportamento de outros (através da posse de determinado recurso)

46 ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.59

para atingir um objectivo esperado” ou de forma mais simples, “a capacidade de atingirmos os nossos objectivos ou fins”⁴⁷. Robert Dahl explica que o “poder é a capacidade de levar os outros a fazer o que de outra forma não fariam”⁴⁸. José Durão Barroso sugere que o poder expressa “a capacidade de impôr directa ou indirectamente determinados interesses numa dada situação social”⁴⁹. O problema com estas definições fundamenta-se na ênfase excessiva dada ao actor mais influente e na idealização simplista de processos de poder enquanto meros processos unidireccionais de hierarquia e influência. Já Mendo Castro Henriques define o poder como a “potência de realizar uma possibilidade, independentemente do tipo de seres e de situações em que ocorre”⁵⁰. Neste caso, o problema da definição incide na vastidão e relativa imprecisão do conceito, que o impede de ter efeitos práticos em termos instrumentais (como ferramenta de descodificação de casos práticos).

A eficácia e o grau de poder de um actor podem ser medidos pela diferença que existe entre os objectivos iniciais que este procura atingir e os resultados obtidos após as acções e comportamentos que este toma. Quando mais díspares e distantes estão os objectivos iniciais dos resultados, menor será o grau de poder do actor e/ou a eficácia das suas acções; por seu turno, se o produto da acção for igual ou muito similar aos fins pretendidos, então o actor terá grande grau de poder e/ou os seus comportamentos tiveram grande eficácia no caso prático analisado.

Para esta investigação do poder e eficácia de um actor é importante não descurar as reacções dos restantes actores que intervêm no processo. Mesmo que o agente principal do estudo tenha um grande ascendente em relação aos outros intervenientes, isto não significa que a sua acção vai ser eficaz: não podemos desprezar a legalidade dos comportamentos em termos internacionais (relação entre agente e instituições e regras internacionais, como a ONU) ou mesmo a legitimidade

47 ARMITAGE, R. L.; NYE, Joseph S. (2007), p.6

48 NYE, Joseph S. (2002), p.70

49 BARROSO, J. Durão (2004), p.1351

50 HENRIQUES, Mendo Castro (2000), p.311

dos mesmos (julgada pelos outros intervenientes e pela opinião pública internacional) que interferem grandemente na eficácia e nas consequências que essa acção produz. Por outro lado, um estudo causal do poder não se pode apenas centrar na diferença entre objectivos a atingir e resultado final: tem igualmente de se debruçar sobre os efeitos secundários inesperados (derivados das percepções e acções dos intervenientes) que podem gerar alterações futuras significativas, tanto a nível individual, quanto estatal ou sistémico.

Nesta demanda pela definição e conceptualização do 'poder' e dos seus conceitos práticos derivados foi seguida uma estratégia de aglomeração e síntese que permitiu sistematizar os variados conceitos semânticos em categorias práticas de análise, úteis para o estudo das RI. A razão para este ponto de partida relaciona-se com necessidade de atingir definições instrumentais simples mas que não possuam preconceitos ou imposições ideológicas (que não se insiram *a priori* numa doutrina ou perspectiva de RI). À partida é essencial explicar e conhecer os múltiplos significados tão díspares que este conceito possui, para prevenir apreciações tendenciosas. De seguida, foram-se reagrupando estes significados até atingir categorias instrumentais que serão usadas no estudo de casos práticos. Pelo meio deste processo, foram examinadas conceptualizações de vários autores que surgem como mínimos denominadores comuns aceites por todas as escolas de RI, mas que pecam por simplificarem em demasia os processos de poder e por enfatizarem excessivamente o papel do actor mais poderoso num determinado contexto (isto para além de atenderem normalmente apenas aos resultados práticos e objectivos iniciais destes actores). As categorias instrumentais identificadas neste ensaio são: poder como identidade e hierarquia numa relação; poder como meio ou forma de agir (exercício do poder); poder como instrumento e poder como resultado ou consequência das acções.

A identificação destas características não exclui a premente necessidade de sintetizar todas estas faces do poder numa única definição conceptual. O poder é uma relação entre dois ou mais intervenientes da qual emerge a percepção (em cada um

deles) da posição hierárquica de autoridade de todos os intervenientes. Esta percepção legítima aos olhos de todos os actores a existência e posse de uma propriedade – denominada poder – por parte dos intervenientes que se encontram no topo da hierarquia. Estes têm uma maior liberdade de decisão e possibilidade de acção do que os outros, embora isto não os obrigue a agir (daí que este atributo, este “direito de agir” implique apenas uma acção em potência). O Estado ou actor mais poderoso (visto como sendo titular de poder) utiliza os instrumentos que tem à sua disposição (que nesse contexto lhe conferem uma posição de poder) e actua de determinada forma (por meio de força, dissuasão, persuasão ou deferência) para alcançar os objectivos a que se propôs, os fins que motivaram as suas acções (no ponto de vista do agente é esta a função do poder, ser utilizado para promover os seus interesses). Os outros intervenientes reagem a esta acção da forma que mais beneficiar os seus próprios interesses. Por fim, os resultados esperados e inesperados de todas essas acções e reacções configuram a última etapa do processo de poder⁵¹.

Após esta análise metodológica de etapas processuais, proponho uma definição conceptual instrumental deste termo polissémico, multidimensional e multidireccional:

Poder é um processo que engloba uma relação de identidade e hierarquia entre dois ou mais agentes, a capacidade potencial de um actor atingir os seus fins através dos seus comportamentos e do uso de instrumentos e as consequências de todas as acções efectuadas ao longo do processo por todos os intervenientes.

51 O processo de funcionamento do poder pode ser ordenado, desde a sua origem aos seus resultados práticos, da seguinte forma: poder é uma relação de hierarquia que dá ao seu titular (reconhecido por todos os intervenientes como o agente mais forte) um atributo (uma prerrogativa ou direito do poder) em potência (possibilidade de acção; liberdade de decisão). O titular usa instrumentos à sua disposição e age de determinada forma (com a participação no processo por parte de quem lhe é subalterno) para atingir um objectivo (função do poder). Todos os resultados destas acções (do titular do poder e dos restantes intervenientes) fazem parte do processo de poder.

1.3 – Sociedade Internacional e os Paradigmas de Relações Internacionais

Existem várias conceptualizações sobre a organização internacional vigente que abordam o plano sistémico das relações internacionais. Desde logo, é importante atentar para o termo usado para descrever esta ordem sistémica internacional, uma vez que os conceitos que a revelam inserem-se em formas específicas de olhar a realidade internacional. Há três conceitos operacionais usados para relatar esta organização sistémica mundial: sistema internacional (paradigma realista); sociedade internacional (paradigma construtivista) e comunidade internacional (paradigma liberal). Hedley Bull clarifica detalhadamente estes conceitos na sua obra de 1977: “*The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*”⁵².

Segundo o autor, pode-se falar num ‘sistema internacional’ quando existe uma grande interacção entre Estados, que leve cada um deles a ter em consideração o comportamento dos outros para tomar as suas próprias decisões⁵³. Este conceito de sistema está firmemente ancorado no paradigma realista, relacionado com um mundo anárquico de cariz Hobbesiano⁵⁴. A ‘sociedade internacional’ pressupõe um grupo de Estados com interesses e valores partilhados, que limitam os seus conflitos por meio de regras e instituições comuns⁵⁵. Esta sociedade é um conceito pertencente ao paradigma construtivista e deriva de uma tradição internacionalista Grociana⁵⁶. A

52 BULL, Hedley (1977)

53 A sociedade internacional “forma-se quando dois ou mais Estados têm contacto regular entre si e suficiente impacto nas decisões um do outro, que os leve a comportar-se como partes de um todo”. BULL, Hedley (1977), p.9

54 O autor refere que, de um ponto de vista Hobbesiano, as relações internacionais referem-se a um estado de guerra e luta contínua pelo poder: representam uma arena de desconfiança e conflito entre Estados que se assemelha a um jogo de soma zero (“os interesses de cada Estado excluem os interesses dos restantes”). Thomas Hobbes considerava que o Estado é livre de perseguir os seus objectivos sem quaisquer restrições morais e legais que não as regras da prudência e da conveniência (a moralidade e o direito só são válidos no contexto de uma sociedade e não em anarquia internacional). BULL, Hedley (1977), pp.23-24

55 Bull afirma que uma sociedade internacional implica “um grupo de Estados conscientes que possuem alguns interesses e valores comuns, pelo que respeitam um conjunto de regras partilhadas e participam em instituições comuns”. O autor aprofunda este conceito exemplificando algumas das regras aceites e praticadas por uma sociedade de Estados: o respeito pela independência dos Estados; o respeito pelos acordos assinados pelos Estados; a limitação do uso da violência entre Estados. Para além disso, Bull refere que estes Estados “cooperam na formulação do direito internacional, da prática diplomática e dos costumes e convenções da guerra”. BULL, Hedley (1977), p.13

56 Hedley Bull explica que, para a tradição Grociana, as relações internacionais referem-se à cooperação e aos comportamentos relacionais regrados entre Estados: representam uma limitação do conflito entre Estados por meio de

‘comunidade internacional’ (também designada por sociedade mundial) implica um conjunto transnacional de cidadãos com identidades e interesses comuns, que formam uma entidade social coesa por meio da sua ligação a valores partilhados entre si⁵⁷. Comunidade internacional é um termo associado ao paradigma liberal, que tem raízes na tradição universalista Kantiana⁵⁸. O autor explica que a realidade sistémica actual reflecte estas três tradições, pois contém elementos próprios de cada uma delas: a guerra e a luta por poder entre Estados (legado Hobbesiano); a solidariedade e o conflito transnacionais (tradição Kantiana); e a cooperação e relações regradas entre Estados (legado Grociano)⁵⁹. Bull refere que os elementos de sociedade internacional sempre estiveram presentes na ordem internacional moderna, porque “em nenhum momento pode ser dito que a concepção de interesses comuns dos Estados, de regras aceites e cumpridas por todos, tenha deixado de exercer influência”⁶⁰.

Hedley Bull defende o uso do termo sociedade internacional para retratar a ordem internacional existente, devido à existência de regras respeitadas por todos mesmo num ambiente anárquico (sem uma autoridade central). Segundo o autor, a ordem internacional consiste num “padrão ou disposição da actividade internacional que sustenta os objectivos elementares, primários e universais da sociedade de

regras aceites e observadas por todos (neste modelo sistémico, as políticas internacionais não se configuram nem como um completo conflito de interesses entre Estados, nem como uma perfeita partilha de identidade e interesses entre eles). Hugo Grócio considerava que o comportamento dos Estados está subjugado e limitado às regras e instituições existentes na sociedade que formavam (a sociedade prescreve as regras do jogo e assim limita a conduta dos Estados à aceitação dos requerimentos mínimos de coexistência e cooperação entre si). BULL, Hedley (1977), pp.25-26

57 A existência de uma comunidade humana mundial pressupõe que todos os indivíduos têm valores e interesses partilhados. Estes valores e interesses comuns à humanidade devem ser prosseguidos e respeitados pelos Estados (devem ser o objectivo central da acção dos Estados). Desta forma, o autor afirma que uma comunidade internacional pressupõe a existência de uma autoridade central nas relações entre os Estados (os liberais rejeitam a anarquia sistémica). BULL, Hedley (1977), p.24

58 Bull refere que, segundo uma tradição kantiana, as relações internacionais referem-se a conflitos e solidariedades entre actores transnacionais: representam uma limitação da acção estatal pela sua subordinação a imperativos morais que defendem os interesses de todos os indivíduos (este modelo pressupõe relações entre Estados ligadas a um jogo cooperativo de soma positiva). Para Immanuel Kant os actores estatais devem estar subjugados a leis que defendam os interesses de todos os cidadãos, pelo que o objectivo dos Estados deve ser a criação de uma sociedade internacional cosmopolita. BULL, Hedley (1977), p.24

59 BULL, Hedley (1977), p.39

60 Para comprovar esta ideia, o autor explica que “a generalidade dos Estados na maior parte do tempo respeita as regras básicas de coexistência na sociedade internacional, como o respeito mútuo pela soberania, a regra de que os acordos devem ser cumpridos, e a norma de limitar o recurso à violência”. Para além disso, Bull reforça o seu argumento ao esclarecer que “mesmo em períodos em que a política internacional é melhor descrita em termos de um estado de guerra Hobbesiano (como durante as duas Guerras Mundiais) ou uma condição Kantiana de solidariedade transnacional (como durante a Guerra Fria), a ideia de sociedade internacional sobreviveu como uma parte importante da realidade, e a sua sobrevivência nesses tempos serviu de fundamento para a reconstrução da sociedade internacional quando a guerra deu lugar à paz ou o conflito ideológico à *détente*”. BULL, Hedley (1977), pp.39-44

Estados⁶¹. Para Bull existem quatro objectivos centrais desta sociedade. Em primeiro lugar, a preservação da própria sociedade de Estados contra as ameaças de actores supra-estatais, sub-estatais ou transnacionais⁶². De seguida, o intuito de manutenção da soberania externa dos Estados⁶³. Em terceiro lugar, o objectivo de manter a paz na sociedade internacional⁶⁴. Por fim, entre os objectivos primários para uma sociedade de Estados, encontram-se os princípios centrais para qualquer vida social: vida, verdade e propriedade⁶⁵. Deste modo, os Estados cooperam na sociedade internacional por forma a manter o seu monopólio de violência; a cooperação ocorre por causa da presunção de que os acordos firmados serão cumpridos (*pacta sunt servanda*); e os Estados reconhecem a propriedade dos outros, em especial a existência de soberania. Apoiando-se nestes argumentos, Bull afirma que os Estados actuais formam uma ‘sociedade internacional anárquica’⁶⁶.

Nesta tese será empregue o conceito ‘sociedade internacional’ para definir a realidade sistémica actual⁶⁷. Desde logo, ‘sistema internacional’ (apesar de ser o termo mais utilizado) é um conceito que se identifica muito com análises realistas e não pode ser utilizado em relação a questões políticas ambientais⁶⁸. Por outro lado, a

61 BULL, Hedley (1977), p.16

62 Segundo Bull, “quaisquer que sejam as divisões existentes entre eles, os Estados modernos estão unidos na crença de que são os principais actores na política mundial e os principais portadores de direitos e deveres internacionais”. BULL, Hedley (1977), p.16

63 Numa sociedade internacional “qualquer Estado individual espera ganhar o reconhecimento da sua independência de qualquer autoridade externa, e em particular a sua jurisdição suprema sobre um território e os seus habitantes”. O preço a pagar pelo reconhecimento da sua soberania é o reconhecimento de iguais direitos de independência e soberania para com os outros Estados. Bull afirma que este objectivo de independência é secundário em relação ao desígnio central que é a preservação do sociedade internacional *per se*. BULL, Hedley (1977), pp.16-17

64 Bull refere que esta manutenção de paz não implica uma paz universal e permanente: “apenas que a ausência de guerra é a condição normal da relação entre os Estados, que é violada em circunstâncias especiais e de acordo com princípios que são geralmente aceites”. Neste sentido, o objectivo de paz é subordinado tanto ao objectivo de soberania como ao objectivo de preservação da sociedade internacional. BULL, Hedley (1977), pp.17-18

65 O autor explica que a ordem social depende de um padrão de comportamento social que promova certos valores e objectivos. Para Hedley Bull, em qualquer sociedade estão presentes pelo menos três valores básicos (vida, verdade e propriedade), que se ligam a três objectivos societários centrais (“garantir a segurança, assegurando que a vida é protegida contra a violência que resulte em lesões corporais ou morte”; “assegurar que as promessas são mantidas ou que os acordos realizados serão cumpridos”; e “garantir que a posse de coisas é estável e não será sujeita a desafios constantes e ilimitados”). BULL, Hedley (1977), pp.3-5

66 BULL, Hedley (1977), pp.44-49

67 O uso do termo ‘sociedade internacional’ não pressupõe uma adesão do corrente texto à análise efectuada por Hedley Bull. Esta tese apenas faz um uso operacional deste termo pelo facto de, dos três, ser o conceito mais maleável e com menor afinamento analítico.

68 O termo sistema internacional não se coaduna com análises sobre a política ambiental internacional, uma vez que o paradigma realista não considera que a temática ambiental entre no âmbito das relações internacionais.

‘comunidade internacional’ projectada pelos cosmopolitas não existe de facto⁶⁹ e tal vocábulo só é utilizado em análises de RI de contexto liberal. Por fim, ‘sociedade internacional’ é um meio termo entre estas formas de análise sistémica pelo que (para além de ser utilizado na corrente construtivista) se pode adaptar melhor ao discurso realista ou às análises liberais.

A sociedade internacional está num período de transição caracterizado pela indefinição e heterogeneidade visíveis “tanto a nível da natureza das unidades políticas, quanto do carácter das tensões, solidariedades e oposições entre estas unidades”⁷⁰. Como enfatiza Pierre Hassner, após a Guerra Fria e um período de domínio americano, “não sucedeu nem um directório ou um mundo multipolar (...) nem o governo das instituições multilaterais”⁷¹. Tanto a perspectiva realista, quanto as esperanças dos internacionalistas liberais não se concretizaram. Neste período de transição coexistem e funcionam formas de organização mundial pertencentes às duas tradições: tanto a diplomacia tradicional e o papel da força (evidenciado no papel da NATO e do exército americano), quanto as instituições internacionais que procuram moderar a anarquia mundial (como é o caso da ONU ou do FMI).

Nesta situação, surgem várias teorias concorrentes sobre como é feita a distribuição mundial do poder. Charles Krauthammer reforça a sua visão de um *momento unipolar* (chegando mesmo a propor a chegada da era unipolar)⁷², baseando-se no poder avassalador dos EUA em várias vertentes, na introspecção demonstrada pela Europa (que se “virou para o projecto de integração e construiu uma forte infra-estrutura social à custa da capacidade militar”)⁷³ e no facto de o único país que aumentou o seu poder ter sido a China (país esse que não tem ainda meios para

69 Os Estados são os actores centrais em RI e este elemento comunitário apenas se vislumbra no trabalho efectuado pelas instituições internacionais.

70 HASSNER, Pierre (2007), p.38

71 *Ibid.*

72 KRAUTHAMMER, Charles (2002/2003), p.17

73 *Ibid.*, p.6

contestar a supremacia americana). O autor sugere que a América deve agir unilateralmente na procura de bens globais, para estabilizar o mundo unipolar.

Samuel Huntington descreve-nos um *mundo uni-multipolar*, no qual um Estado é proeminente (EUA) mas a sua acção individual é insuficiente para resolver problemas internacionais. Huntington explica que esta potência proeminente necessita de cooperar com outros Estados para atingir os seus fins⁷⁴.

Richard Haass propõe a existência de um *mundo apolar*, pela presença de uma multiplicidade de actores e conseqüente difusão de vários tipos de poder entre eles, enfatizando a perda do monopólio de poder por parte do Estado-Nação. Haass refere que os EUA continuam a ser a entidade com maior agregação de poder. No entanto, numa era apolar, o poder e a influência estão menos ligados, de tal forma que os EUA apresentam “um relativo declínio de poder e um absoluto declínio em influência e independência”⁷⁵. Por seu turno, as outras nações não emergiram a desafiar a América (formando um mundo multipolar) principalmente “por não identificarem EUA como uma ameaça e porque dependem da sociedade internacional para a sua segurança económica e estabilidade política”⁷⁶. O autor conclui que o multilateralismo é essencial para lidar com este mundo apolar.

Por fim, intimamente ligados a esta noção de interdependência, na qual a integração entre os vários actores da sociedade internacional diminui a competição e o conflito entre eles, estão os conceitos de Daniel Drezner e de Joseph Joffe: *nova, nova ordem mundial* e *poder-padrão*, respectivamente. Estes dois conceitos pressupõem a existência das instituições internacionais como o factor central do mundo. A luta de poder entre os vários actores faz-se dentro de um enquadramento institucional, sendo que o *poder-padrão* implica uma proeminência endémica ou apriorista dos EUA⁷⁷. Já a

74 HUNTINGTON, Samuel (1999)

75 HAASS, Richard N. (2008), p.46

76 *Ibid.*, p.49

77 Os EUA ajudaram a criar a “arquitectura institucional” que regula o mundo e são aquele país que “ocupa o centro do palco porque nenhum outro tem a intenção e o poder [essencialmente o militar] necessários para o fazer”. JOFFE, Joseph (2009), p.31

nova, nova ordem mundial parte do mesmo pressuposto da existência de um poder-padrão dos EUA, mas apela para uma incorporação premente das novas potências em ascensão – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (os denominados BRICS) – nesse enquadramento institucional, com poderes institucionais dignos do seu poder real para evitar o perigo de estas criarem estruturas internacionais paralelas⁷⁸.

As teorias sobre a organização estrutural da sociedade internacional e consequente distribuição do poder nas RI derivam de paradigmas de pensamento diversos, que condicionam a forma como os analistas e cientistas políticos descodificam o mundo que os rodeia. Como veremos mais adiante, a primeira hipótese adiantada (*mundo unipolar*) está firmemente ancorada ao modelo realista, enquanto que as outras conjecturas afastam-se mais ou menos deste paradigma, aproximando-se da tradição liberal⁷⁹.

Esta pequena introdução às relações internacionais revela a extrema importância dos paradigmas para qualquer análise sobre a sociedade internacional. Por um lado, são as tradições de pensamento em RI que sistematizam, explicam e procuram prever - a partir de uma série de postulados deduzidos - os comportamentos dos actores internacionais e tentam criar um quadro conceptual através do qual se podem analisar as relações internacionais (ajudando a criar um sentido e uma ordem num ordenamento eminentemente anárquico, isto é, sem uma autoridade política central). Por outro, existe uma contínua tensão entre os vários modelos de pensamento, que é especialmente visível em momentos de transição da sociedade internacional: quando existe uma redefinição das práticas comuns e das lógicas de interacção entre os vários actores. É nestes momentos de indefinição, quando não

78 DREZNER, Daniel W. (2007)

79 As restantes teorias de distribuição mundial de poder apresentadas podem ser elencadas seguindo uma ordem de afastamento progressivo em relação aos postulados realistas. A teoria de *mundo uni-multipolar* parte de um pressuposto realista, mas evidencia que neste novo contexto internacional existe a necessidade de cooperação entre os Estados para resolver problemas internacionais. O *poder-padrão* aproxima-se mais de um pensamento liberal ao revelar a centralidade das instituições internacionais, no entanto ressalva a importância e influência dos EUA como potência que criou a arquitectura institucional mundial. A teoria da *nova, nova ordem mundial* partilha a visão da anterior mas está ainda mais próxima do paradigma liberal ao reforçar a necessidade de partilha da arquitectura internacional com as novas potências emergentes. Por fim, a teoria do *mundo apolar* está firmemente ancorada no paradigma liberal, uma vez que rejeita a centralidade do Estado nas RI.

existe uma teoria explicativa dominante que consiga interpretar o mundo de forma clara e inequívoca, que os diferentes paradigmas mais se degladiam e se procuram justificar, por oposição aos demais, como a única forma correcta de encarar o mundo presente e futuro. Como nenhuma das teorias consegue interpretar de forma exaustiva as múltiplas vertentes de RI, elas estão propensas a analisar o mundo que procuram descodificar de uma forma limitada e tendenciosa (realçando os acontecimentos relevantes para a teoria e desprezando aqueles que a parecem rebater) e tendem igualmente a criar um universo de linguagem próprio que impede discussão e pontos de contacto com as restantes teorias. Deste modo, torna-se absolutamente indispensável compreender cada um dos paradigmas centrais de RI e analisar o objecto de estudo sob cada um destes prismas. As diferentes visões de distribuição mundial de poder apresentadas servem de exemplo para ilustrar este ponto: estas teorias sistémicas estão intimamente ligadas na sua génese à tradição Realista e foram igualmente adaptadas pelo paradigma Liberal, mas não se enquadram na área de estudo da perspectiva Construtivista.

Um modo inicial de dividir a área de estudo dos paradigmas de RI distingue entre os modelos teóricos que se focam principalmente em análises de nível estatal e sistémico e vêem a segurança como um factor essencialmente material - teorias positivistas⁸⁰/racionalistas⁸¹ (como o Realismo e o Liberalismo) – e aqueles que se centram no papel das ideias na configuração dos actores e da sociedade internacional e procuram desvendar e incorporar sentidos mais extensos de segurança em RI - teorias interpretativistas⁸²/pós-positivistas⁸³ (como o Construtivismo). No entanto, as

80 Positivismo é uma escola de pensamento que restringe o conhecimento à ciência natural e acredita no primado da observação empírica e no estudo das leis naturais (relações constantes entre os fenómenos visíveis), rejeitando o conhecimento derivado da introspecção e intuição. Designa “a crença em ciências sociais de que existem factos à espera de ser descobertos e que o único modo de os desvendar é através do uso de métodos baseados nas ciências naturais” e na análise dos impactos das forças materiais. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.32

81 Por racionalismo entende-se uma visão que privilegia a razão como fonte de conhecimento e considera a utilização de métodos lógico-dedutivos para organizar dados empíricos como o único critério de análise do comportamento humano (excluindo da análise elementos afectivos, emotivos e irracionais). Os racionalistas pressupõem “a acção racional dos intervenientes [políticos]” e desenvolveram análises de previsão de comportamentos suportadas em modelos matemáticos (teoria dos jogos). BESSA, Antonio Marques (2004), pp.21-23

82 Interpretativismo designa um conjunto de abordagens que enfatizam a importância da interpretação dos eventos, por oposição aos dados empíricos factuais. Os interpretativistas acreditam que os pressupostos racionalistas e

semelhanças e diferenciações analíticas entre estas tradições não se limitam a esta distinção; na realidade elas são tão variadas quanto contestadas, de tal forma que o estudo dos paradigmas em RI se torna muitas vezes confuso e de difícil organização.

Neste capítulo recorro a uma brilhante apresentação ao tema feita por Chris Brown⁸⁴. O autor introduz-nos ao estudo de RI por meio de uma visão histórica de desenvolvimento da disciplina em torno da questão central: “porque é que os Estados entram em guerra uns com os outros?”⁸⁵. Brown refere que “no séc. XIX as causas de guerra eram tidas como óbvias por todos”: a guerra era uma escolha racional e legítima dos Estados que servia para arrecadar os ganhos da conquista territorial ou para a auto-defesa. Este raciocínio derivava do princípio de soberania e implicava a proposição lógica: “se os custos de guerra crescem desproporcionalmente em relação aos ganhos, deverão existir menos guerras”⁸⁶. Acontece que, no séc. XX, esta proposição foi testada com resultados imprevisíveis: “nas sociedades industriais modernas os benefícios das conquistas parecem ser triviais em comparação com os custos de guerra” (nos quais se incluem a morte e destruição em larga escala, o colapso da economia mundial, a instabilidade política e a convulsão social). No entanto, e apesar da guerra ser vista cada vez mais como uma empresa pouco lucrativa, as duas guerras mundiais deste século comprovaram a inadequação da antiga crença sobre as razões que levam os Estados a entrar em guerra⁸⁷.

Após a 1ª Guerra Mundial, houve muitos pensadores e filantropos britânicos e americanos - de entre os quais se destaca o presidente dos EUA, Woodrow Wilson - que reconheceram que as responsabilidades do conflito não se cingiam à Alemanha e

empíricos não conseguem explicar a totalidade dos comportamentos humanos, pelo que os cientistas sociais devem entender o sentido subjectivo das acções sociais (os humanos são diferentes dos objectos de estudo empírico).

83 Pós-positivismo é uma escola de pensamento que enfatiza o carácter hipotético do conhecimento humano e a distinção clara entre factos naturais e factos sociais (estes últimos são “dependentes de convenções socialmente estabelecidas, [pelo que designam] condições que estão abertas à mudança”). Os pós-positivistas rejeitam a aplicação da observação empírica às ciências sociais e os modelos universais com que os realistas e os liberais explicam o sociedade internacional. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.32

84 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009)

85 *Ibid.*, p.8

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*, pp.8-9

individualmente à figura do Kaiser: “a responsabilidade do desastre [...] é também partilhada pelo próprio sistema de RI”⁸⁸. Assim, estes pensadores procuraram formas de mudar a relação entre Estados para prevenir a recorrência de conflitos a larga escala, adoptando princípios políticos liberais à gestão das relações internacionais – Internacionalismo Liberal. Porém, na década de 30 estes projectos desmoronaram-se numa sucessão de acontecimentos desastrosos: “o colapso económico; a emergência de ditadores; os actos de agressão em África, Ásia e na Europa; a inabilidade da Liga das Nações desenvolver uma política coerente em relação a estes incidentes e, por fim, uma guerra global”⁸⁹ - exactamente o acontecimento que o processo de paz fora desenhado para prevenir.

No pós-guerra surge uma forte reacção académica ao pensamento liberal: a 2ª Guerra Mundial foi vista como o testemunho do fracasso das ideias liberais sobre o modo como funciona o mundo e sobre a conduta humana. Uma miríade de académicos, encabeçados por Hans J. Morgenthau, adaptaram as premissas de autores clássicos e construíram a perspectiva realista, que se tornou a tradição dominante no pensamento de RI até aos dias de hoje.

Tanto o realismo como o liberalismo sofreram uma reformulação profunda a partir das décadas de 60 e 70. A crise dos mísseis de Cuba de 1962 e a Guerra do Vietname vieram desacreditar muitos dos pressupostos realistas: tanto porque as duas superpotências hostis entraram num processo de *détente*, como porque o “desastre do Vietname revelou a inaptidão dos EUA em transformar as suas vantagens óbvias de poder em resultados no terreno e na mesa de negociações”⁹⁰. Por seu turno, as políticas de poder, a natureza do Estado como actor unitário e a importância das relações entre Estados foram desacreditadas com o aparecimento de novas instituições e actores internacionais como a CEE (actual UE), as agências funcionais

88 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.19

89 *Ibid.*, p.23

90 *Ibid.*, p.33

da ONU (como a OMS e a UNICEF) e as corporações multinacionais⁹¹. Neste período, são de especial importância os trabalhos de Robert Keohane e Joseph S. Nye (perspectiva neoliberal) e de Kenneth Waltz (escola neorealista).

Na década de 80, o fracasso dos paradigmas dominantes em prever e explicar o colapso da União Soviética (URSS) e o fim da Guerra Fria deu grande visibilidade e exponenciou a credibilidade das teorias construtivistas. Estas teorias tinham uma explicação para o sucedido: ao adoptar ideias e práticas novas (expressas na política de *novo pensamento* em RI⁹²), o presidente Mikhail Gorbachev revolucionou a política externa soviética e a relação entre as duas superpotências⁹³. O Construtivismo parte do pressuposto inicial que as RI são uma ‘construção social’ e não um sistema de factos objectivos. Esta não é uma perspectiva que se opõe directamente ao Realismo ou ao Liberalismo, ao invés disso, opõe-se à teoria social⁹⁴ na qual estes paradigmas se baseiam. Desta forma, o Construtivismo rejeita muitos dos pressupostos avançados pela teoria da escolha racional (alicerçada no racionalismo e no positivismo).

Retornando à pergunta fulcral para o desenvolvimento da disciplina, segundo Chris Brown, vários autores debruçaram-se sobre o tema, atingindo conclusões semelhantes e nalguns pontos contraditórias tanto com os ditames realistas quanto com as razões liberais. Num livro que tenta compreender as razões pelas quais os países combateram no século XX, John Stoessinger vai demonstrando, através de exemplos históricos, quais as causas mais comuns de guerra⁹⁵ e termina a sua análise

91 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.33

92 A política de *novo pensamento* em RI parte de um reposicionamento identitário e de interesses da URSS, tendo em vista a melhoria das relações e trocas comerciais com o Ocidente e uma redução das tensões da Guerra Fria. Com esta nova forma de agir na política internacional, Michail Gorbachev estreitou relações com os líderes ocidentais (como Helmut Kohl, Margaret Thatcher e Ronald Reagan), procurou reduzir a existência de armamento nuclear, retirou as forças soviéticas do Afeganistão e abandonou a Doutrina Breznev (propondo uma política de não-intervenção da URSS nas políticas internas dos outros Estados-membros do Pacto de Varsóvia).

93 Alexander Wendt classifica esta política seguida por Gorbachev como “um dos mais importantes fenómenos da política mundial contemporânea” e serve-se deste exemplo prático para demonstrar como os Estados podem transformar um sistema de segurança competitivo num sistema cooperativo. WENDT, Alexander (1992), pp.419-420

94 Uma “teoria social preocupa-se com a forma como conceptualizamos as relações entre agentes e estruturas”; é uma construção mental apriorista que enquadra e define estas noções essenciais para a construção de teorias e hipóteses concretas. A teoria social distingue-se das “teorias substantivas [que] apenas oferecem reivindicações específicas e hipóteses sobre os padrões que existem nas políticas mundiais. BARNETT, Michael (2008), p.162

95 Segundo Stoessinger, as causas mais comuns para as decisões humanas de entrar em guerra são: o optimismo na vitória (I Guerra Mundial ou Guerra da Coreia); a percepção de uma mudança drástica de equilíbrios de poder que abre janelas de oportunidade (como as guerras-relâmpago de Hitler); o facto de os beligerantes estarem perante assuntos indivisíveis como a religião (guerras entre Israel e Estados Árabes vizinhos ou guerras entre Índia e Paquistão); os

apontando as lições a retirar destas guerras. Desde logo, o facto de “nenhuma nação que tenha iniciado uma grande guerra no século XX sair vencedora”⁹⁶. Para além disso, a crucial importância da personalidade do líder para um país entrar em guerra (renegando o “papel de forças abstractas como o nacionalismo, o militarismo ou os sistemas de alianças”⁹⁷). Por fim, as falsas percepções (factor-chave para o início de guerras). Para se desencadear uma guerra é essencial a percepção que o líder tem de si mesmo; as percepções que tem sobre as intenções, o poder e a capacidade do seu adversário; e é também fulcral a empatia que ele nutre pelo adversário⁹⁸.

Stephen Van Evera chega a conclusões semelhantes num artigo em que procurou definir as justificações mais comuns da guerra⁹⁹. Ao completar o seu estudo, o autor admite que todas as causas excepto a primeira (“falso optimismo sobre a resolução da guerra”) são “raras no mundo real (...), mas podem explicar muitas guerras históricas quando estas causas são aplicadas ao efeito de falsas percepções”¹⁰⁰. O autor corrobora da opinião de que o problema não se centra só na estrutura do poder internacional, em questões societárias ou na liderança, mas também na forma como estas questões são percebidas pelos decisores.

Esta revisão de literatura ajuda a elucidar as ideias dos três paradigmas sobre as causas de guerra. O realismo foca-se essencialmente numa explicação sistémica, o liberalismo procura frequentemente explicações em causas societárias e o enfoque construtivista evidencia o papel da percepção individual (tida pelos autores como um

acidentes e insanidade da liderança (invasão de Hitler à Rússia); as questões ideológicas (guerra da Coreia); as questões de honra, reputação e glória (como a insistência de cinco presidentes americanos em aprofundar e prolongar a Guerra do Vietname); a cultura e os nacionalismos (guerra dos Balcãs) e a procura de prosperidade de recursos materiais e naturais (guerras civis no Afeganistão e em Angola). STOESSINGER, John (2008)

96 STOESSINGER, John (2008), p.387

97 *Ibid.*, p.390

98 Stoessinger afirma que “o factor mais importante para o desencadear de uma guerra são as falsas percepções”. Para o autor, “esta distorção pode manifestar-se de quatro modos diversos: na imagem que um líder tem de si próprio; na visão que um líder tem sobre o carácter do seu adversário; na ideia que um líder tem sobre as intenções de um adversário para consigo; e finalmente, na visão que um líder tem sobre as capacidades e o poder do adversário”. STOESSINGER, John (2008), pp.402-403

99 O autor compilou cinco hipóteses que exprimem que a guerra é mais provável: (1) quando os Estados são vítimas de falso optimismo sobre a sua resolução; (2) quando a vantagem recai sobre o primeiro lado a mobilizar tropas ou a atacar; (3) quando o poder dos Estados oscila de um modo mais drástico (e existem maiores janelas de oportunidade e vulnerabilidade); (4) quando os recursos são cumulativos (ou seja, quando o controlo destes permita ao Estado proteger ou adquirir mais recursos) e (4) quando a conquista é fácil. EVERA, Stephen Van (1999), p.6

100 EVERA, Stephen Van (1999), p.6

factor essencial para o início de uma guerra). De seguida, é delineada uma introdução aos paradigmas de RI, onde se enfatizam as características principais de cada um deles. Partindo deste esboço, será feita uma análise comparativa para perceber as semelhanças e divergências entre as três tradições. (ver anexo A)

O objectivo central da perspectiva Liberal é a análise da possibilidade de paz na sociedade internacional, pelo estudo dos processos de conflito e cooperação internacionais. Esta tradição de pensamento nas RI remonta ao livro *a Paz Perpétua* de Immanuel Kant, mas tem raízes mais antigas em autores racionalistas e legalistas como David Hume, Voltaire, Hugo Grócio, Edmund Burke e John Locke.

Em termos gerais esta tradição vê a ordem internacional de uma perspectiva benigna, onde a anarquia sistémica não implica necessariamente desordem e conflito. Segundo os proponentes desta tradição, as causas do conflito são sempre internas ao Estado, pelo que esta perspectiva especifica o comércio, a democracia e a existência de organizações internacionais como formas de atingir a paz. Kant baseia-se nos princípios legalistas (que procuravam civilizar a guerra) para chegar a três artigos definitivos para prevenir guerras e atingir a paz perpétua¹⁰¹.

Após o desastre humano, económico e material que foi a I Guerra Mundial, os autores liberais dedicaram-se a reformular a ordem internacional para prevenir o reaparecimento da guerra em larga escala (é a partir deste trabalho que se inicia o estudo académico de RI). Eles partilhavam as crenças de que as pessoas não querem a guerra, de que “existe harmonia de interesses reais entre Estados” que são a base da cooperação internacional¹⁰² e de que é possível manter a paz através do governo constitucional e da primazia do direito (considerados “princípios de aplicabilidade

101 Os três artigos postulados por Kant são: (1) os Estados devem transformar-se em Repúblicas (com poder político de origem popular e exercício do poder limitado por equilíbrios constitucionais); (2) as Repúblicas devem ligar-se entre si numa Federação de Estados Pacíficos (*Foedus Pacificum*); e (3) todos os Estados devem reconhecer um Direito Cosmopolita (que implica o reconhecimento de direitos individuais aos cidadãos e não-cidadãos). KANT, Immanuel (1795)

102 Para os teóricos liberais, os interesses de dois Estados estarem aparentemente em rota de colisão é simplesmente um caso de distorção de percepções. Com este exemplo, Chris Brown revela uma das assumpções centrais do liberalismo que considera a política internacional como um jogo de soma positiva e possibilita a cooperação por via dos ganhos absolutos para todos os actores: “quando os interesses das pessoas são manifestados [...] esse choque de interesses revela-se como uma distorção introduzida por malícia de interesses particulares ou por ignorância dos decisores”. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.21

universal, tanto a nível doméstico como a nível da sociedade internacional”¹⁰³. Foi nesta senda que se desenvolveram as práticas modernas do paradigma liberal, nomeadamente: a promoção de sistemas democráticos; a promoção do princípio de auto-determinação nacional; a necessidade de atingir princípios internacionais aceites e partilhados por todos (e estabelecer regras e leis internacionais que os defendam) e a necessidade de implementar uma estrutura institucional para as relações internacionais (inicialmente a Liga das Nações, substituída depois pela ONU).

Com a II Guerra Mundial houve um aparente fracasso das ideias liberais, no entanto, “muitas das assumpções liberais sobreviveram ao colapso desta perspectiva perante o realismo. As normas estabelecidas da ordem internacional contemporânea são essencialmente as mesmas de 1919 – auto-determinação nacional, não agressão e respeito pela lei internacional, apoio aos princípios de soberania”¹⁰⁴ e a existência de uma instituição internacional reguladora (ONU).

Mais recentemente, teóricos da escola neo-liberal – dos quais se destacam Robert Keohane e Joseph Nye - alegam que existem muitos indicadores de um novo mundo de ‘interdependência complexa’. Entre estes indicadores contam-se: a crescente interdependência económica entre os países (ligada a avanços nas telecomunicações e ao desenvolvimento de um mercado global); a progressiva consolidação de regimes jurídicos internacionais (mediada e promovida por instituições supranacionais); a relativa ausência de guerras entre Estados (potenciada pelo efeito dissuasor das armas nucleares); a existência de múltiplos actores nas relações internacionais (e conseqüente enfraquecimento do papel do Estado); e o aumento de problemas globais que não têm resposta nacional e têm de ser solucionados à escala global (por exemplo, as questões ambientais)¹⁰⁵. Para os autores, estes elementos são factores empíricos da existência de uma nova realidade, totalmente diversa do sistema internacional clássico advogado pela escola de

103 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.20

104 *Ibid.*, p.27

105 KEOHANE, Robert & NYE, Joseph S. (1977), p. 26

pensamento realista. Assim, quando nas relações entre actores internacionais estão presentes os pressupostos da interdependência complexa, os liberais rejeitam muitos dos conceitos realistas que consideram demasiado simplistas.

A sociedade internacional é vista como anárquica (pela inexistência de uma autoridade política central), mas a anarquia sistémica é limitada pelo desenvolvimento das instituições internacionais. Os Estados não são sempre tidos como actores centrais (pela concorrência de múltiplos actores internacionais e inexistência de hierarquia entre temas internacionais) e para além disto não são unitários nem racionais (existem muitas condicionantes internas no processo político, pelo que as decisões governamentais são resultado de concessões e conflitos entre vários actores internos). Os liberais consideram tão importantes nas relações internacionais os elementos nacionais e individuais, quanto os elementos sistémicos e, como não existe hierarquia de problemáticas em RI (a agenda política varia consoante o contexto internacional), a segurança é vista como um conceito amplo e abrangente (tanto pode ser definida em termos físicos e territoriais, como económicos, sociais, culturais, ideológicos, religiosos, ambientais e energéticos¹⁰⁶).

Estes académicos crêm que as preferências estatais são determinantes para o comportamento do Estado, pelo que os factores societários (a cultura, o sistema económico, o tipo de regime, a identidade étnica e religiosa) são um objecto de estudo tão ou mais importante que os factores sistémicos. Estes autores garantem que existem grandes hipóteses de cooperação e paz entre Estados (uma vez que a interdependência permite a possibilidade de ganhos absolutos para todos os Estados através da cooperação) e estão convictos dos efeitos pacificadores das instituições internacionais, da interdependência económica e do desenvolvimento de uma comunidade de segurança democrática. Os liberais pensam também que a definição de poder deve ser conceptualizada de forma abrangente - o poder é multidimensional,

106 Por exemplo, Andrew Ross sublinha que “a segurança económica, a segurança energética e a segurança ambiental caem dentro de um alcance mais amplo da concepção de segurança nacional que têm os liberais”. ROSS, Andrew L. (2004), p.58

as relações de poder entre países variam consoante o tema internacional em debate e, para além disso, a coerção e uso da força são cada vez menos legítimas e eficazes (e portanto menos importantes) em termos internacionais.

Este paradigma é composto por um número incontável de teorias concorrentes e por vezes claramente antagónicas. Tal é o caso da teoria da “paz democrática” de Michael Doyle, uma derivação do liberalismo (contestada pelos apoiantes de teorias cosmopolitas¹⁰⁷). Segundo Doyle, é possível defender a existência de uma guerra justa quando esta tem como objectivo estender a democracia a Estados que não são Repúblicas (no sentido kantiano). Estes Estados “são vistos como tendo falta de legitimidade e soberania, pelo que não adquiriram o direito de ser livres de intervenção estrangeira”¹⁰⁸. Estas teorias tanto “foram adoptadas por teóricos neoconservadores norte-americanos, como tornadas comuns na retórica dos líderes políticos dos EUA e serviram ainda de linha mestra na implementação das políticas externas americanas”¹⁰⁹ (apesar de os meios de implementação coercivos desta política estarem em discrepância com os seus objectivos e irem contra os postulados de “paz por meios pacíficos” de Kant).

A perspectiva Liberal tem actualmente uma área de grande expansão teórica (partilhada por estudos Construtivistas) ligada ao processo de integração regional europeia (abordado em pormenor no final do presente capítulo) e, mais genericamente, aos fenómenos de construção de regiões (*region-building*) e de criação de comunidades de segurança¹¹⁰. A pesquisa nestas áreas levou alguns autores a advogar a criação de um corpo teórico diverso - o Pós-Liberalismo. Para esta teoria, num mundo globalizado os Estados são incitados a cooperar para

107 Cosmopolitismo é a ideologia de que todos os seres humanos pertencem a uma comunidade única baseada em conceitos morais partilhados. Os cosmopolitas partilham a crença de que este sentido comunitário deve ser cultivado e de que devem ser incentivadas as relações entre indivíduos de diferentes contextos identitários nacionais, étnicos, religiosos, culturais, entre outros.

108 DEMENCHONOK, Edward (2007), p.30

109 *Ibid.*, p.27

110 Uma comunidade de segurança é “um grupo de pessoas que se tornaram integradas”, “no qual se assume que os membros da comunidade não lutarão fisicamente entre si, resolvendo as suas disputas de outros modos”. DEUTCH, Karl W. (1998), pp.5-6

assegurar os seus interesses e segurança. No mercado global, as organizações internacionais responsabilizam os Estados de acordo com critérios de modelos de governação (*good governance*), levando a uma situação em que a soberania já não é um direito absoluto dos Estados, é antes co-produzida entre os Estados soberanos¹¹¹.

O paradigma Liberal debate-se com obstáculos explicativos pela fragilidade da cooperação internacional em contexto anárquico: existe o predomínio de fenómenos de conflito entre Estados (em relação aos de cooperação); é difícil iniciar a cooperação entre Estados (esta é exponenciada com a existência de instituições e regimes internacionais¹¹² mas “estabelecer regimes é um processo difícil e a maior parte dos [...] existentes foram estabelecidos por uma potência hegemónica”)¹¹³; e, por fim, é quase impossível resolver o problema dos *free-riders*¹¹⁴ - Estados oportunistas que “acolhem os bens da cooperação sem partilhar os custos da mesma”¹¹⁵. Por outro lado, os liberais são incapazes de efectuar uma análise de construção de instituições que escape às prioridades explicativas da preocupação realista com a estrutura¹¹⁶.

O objectivo central da visão Realista é conhecer as causas da guerra nas relações internacionais, através do estudo da luta pelo poder e pela sobrevivência entre Estados. Esta tradição remonta a Tucídides e conta com Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, Hans Morgenthau e Kenneth Waltz como teorizadores. Baseia-se na existência de anarquia no sistema internacional, que impõe um estado de guerra constante e a necessidade de os actores internacionais exercerem políticas de poder por forma a assegurar a sua segurança e defender os seus interesses. A perspectiva realista considera essencial a distribuição de poder

111 CHANDLER, David (2010), pp.43-90

112 Estamos na presença de um regime internacional quando há “princípios, normas e processos de decisão claramente definidos, compreendidos e partilhados, através dos quais as expectativas dos decisores convergem numa determinada área de RI”. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.36

113 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.46

114 A complicação dos *free-riders* para o paradigma liberal pode ser explicada com recurso a um problema levantado pela teoria dos jogos: O dilema do prisioneiro demonstra a “dificuldade em confiar em promessas de cooperação feitas em circunstâncias onde é impossível assegurar o cumprimento da lei por inexistência de coerção”, ou seja, como não há castigo pela não-cooperação, muitos Estados sentir-se-ão tentados a não cooperar. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.46

115 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.46

116 Os liberais partilham assumpções realistas, nomeadamente a prioridade dada à anarquia sistémica e ao egoísmo racional dos Estados. WENDT, Alexander (1992), p.424

existente no sistema internacional, o uso de instrumentos como o reforço militar e as políticas de aliança entre Estados.

Com o advento da II Guerra Mundial a perspectiva liberal foi desacreditada¹¹⁷ e foi erigido um novo paradigma, com o retorno a ideais tradicionais de pensamento diplomático, representados nas obras de Maquiavel e de Hobbes. Edward H. Carr foi um dos principais promotores das ideias realistas¹¹⁸. Para este autor, “a característica central do mundo é a escassez, os que têm bens e recursos querem mantê-los, promovem políticas baseadas no «direito» e «ordem» e procuram ilegalizar o uso de violência; [por seu turno] os que não têm recursos não têm respeito pela lei [...] (a insistência na lei e moralidade só interessam aos grupos dominantes)”¹¹⁹. Nesta lógica, pode-se considerar a ideia de “segurança colectiva” e a Liga das Nações como promotoras e defensoras do *status quo* (os acordos de paz de 1919 estavam directamente ligados aos vencedores do conflito).

No entanto, o realismo só foi sistematizado em 1948 por Hans J. Morgenthau¹²⁰, possibilitando que este se tornasse o paradigma dominante nas RI. Para este académico, “a natureza agressiva e sedenta de poder dos Estados advém directamente da conduta humana” e as relações internacionais versam sobre “Estados que perseguem interesses definidos em termos de poder”. Segundo o autor, são estes interesses que determinam os comportamentos dos Estados e não é importante identificá-los para cada Estado, uma vez que todos se comportam da mesma forma, quaisquer que sejam os seus interesses nacionais¹²¹.

117 A premissa básica do liberalismo – as pessoas não querem a guerra - foi aparentemente refutada pela emergência dos ditadores na Europa: Hitler e Mussolini “chegaram ao poder por via quasi-democrática e mantiveram-se no poder pela mobilização de apoio popular”, ainda por cima com regimes que glorificavam a guerra e o nacionalismo. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.23

118 Este é um vocábulo poderoso pois permite uma associação entre esta doutrina política aos conceitos ‘verdadeiro’, ‘real’ (por oposição ao liberalismo - tido como ‘irreal’ - e que foi designado por Carr como utopianismo ou idealismo). BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.25

119 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.25

120 MORGENTHAU, Hans J. (1978)

121 Desta forma, o realismo simplifica a tarefa hercúlea e extremamente complexa de identificar e definir os interesses nacionais de todos os Estados relevantes para uma qualquer análise no âmbito das RI: “[Os Estados] procuram sempre obter mais poder para [assegurar] e atingir os seus objectivos”. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), pp.28-29

Em 1979, o paradigma realista e o próprio estudo das RI teve um grande desenvolvimento com a obra de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*¹²² (que lançou as fundações para uma revolução de pensamento e possibilitou a criação tanto do neorealismo, como também do neoliberalismo). Waltz criou uma teoria sistémica¹²³ da ordem internacional, por meio de “proposições inter-relacionadas e com força de lei, a partir das quais se podem deduzir hipóteses testáveis”¹²⁴. De uma forma sintética, o realismo estrutural (ou neorealismo) afirma que as estruturas internacionais sistémicas restringem o leque de comportamentos Estatais possíveis de ser adoptados. Face aos desafios académicos levantados pelo pluralismo¹²⁵, o autor “limitou o alcance do realismo”¹²⁶, centrando a sua análise numa abordagem sistémica.

De um modo geral, o Realismo enfatiza o interesse nacional e a segurança sobre a ideologia, as preocupações morais e as reconstruções sociais e considera que a política mundial é conduzida por políticas competitivas de poder. O sistema internacional é tido como anárquico e constituído por unidades de natureza similar (Estados). O Estado é a unidade política mais importante e é visto como um actor unitário e racional (com soberania sobre determinado território e com capacidade de identificar interesses e objectivos e escolher a melhor alternativa para os atingir). Os Estados dão prioridade aos assuntos relacionados com a sua sobrevivência e segurança, considerando os outros Estados como possíveis ameaças. Para os realistas, o sistema internacional é o elemento mais importante para determinar o

122 WALTZ, Kenneth (1979)

123 Uma teoria sistémica foca a sua análise ao nível dos sistemas, considerando que não é possível detectar o comportamento do todo em função das partes (o funcionamento de um sistema é independente das acções e comportamentos dos elementos que o formam). No seu livro de 1959, *Man, the State and War*, Waltz dividiu as RI em três níveis de análise por meio de imagens: a primeira representação afirma que os conflitos internacionais são resultado da natureza humana, de factores psicológicos individuais; o segundo prisma define a política internacional através de factores societários nacionais, como o tipo de regime, as questões identitárias étnicas, culturais ou religiosas ou as estruturas institucionais do Estado; a terceira imagem foca-se no papel dos factores sistémicos, nos efeitos que a anarquia provoca e que moldam o comportamento dos Estados. Para este autor, a anarquia sistémica é a explicação central para a conflitualidade existente entre os Estados. WALTZ, Kenneth (1959)

124 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.41

125 O pluralismo é uma corrente de pensamento em RI (que serve de base a muitas das assumpções do liberalismo) que argumenta que a política é o produto de um número incontável de interesses em competição, pelo que o Estado não tem um comportamento unitário, racional e independente. Para um pluralista os actores não-estatais são importantes para o estudo das RI, o Estado não é um actor unitário nem racional e não existe uma hierarquia definida e fixa de temáticas nas RI.

126 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.41

comportamento de um Estado. Neste sentido, a anarquia e a desconfiança em relação às intenções dos outros, obriga os Estados a relacionar-se por meio de processos de auto-ajuda (cada Estado é obrigado a promover os seus interesses e objectivos de forma individual). Para assegurar a sua sobrevivência, os Estados procuram acumular capacidades e concorrem entre si pelo poder (esta situação configura um jogo de soma zero, uma vez que os ganhos de um Estado correspondem às perdas de outro).

A estrutura sistémica internacional é determinada consoante a distribuição de recursos, capacidades e de poder relativo dos Estados, de tal forma que existe uma tendência para os actores procurarem atingir equilíbrios de poder no sistema. O equilíbrio de poder é uma das consequências mais importantes resultantes da anarquia sistémica e é uma teoria que define o próprio sistema internacional: “cada pólo representa um Estado que é uma ameaça séria para a sobrevivência dos outros Estados considerados numa análise”¹²⁷ e consoante o número de pólos existentes na balança, a distribuição do poder num sistema regional ou internacional pode ser definida como unipolar, bipolar ou multipolar¹²⁸. Os autores realistas garantem que os acontecimentos centrais e os únicos relevantes para o sistema internacional são as guerras entre as grandes potências¹²⁹. Seguindo este discurso, Waltz refere que os sistemas bipolares são os mais estáveis: estes sistemas garantem maior paz e segurança do que os sistemas multipolares, uma vez que as incertezas de comportamento e os erros de percepção são menores¹³⁰.

O paradigma realista é povoado por teorias diversas, algumas delas particularmente contraditórias entre si. Partindo do raciocínio de Waltz, podemos classificar “realistas defensivos” aqueles que consideram que uma acumulação

127 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.43

128 O paradigma realista considera que o poder deriva essencialmente das capacidades militares e económicas de um Estado (ponto de vista materialista que mede o grau de poder de um Estado baseando-se em análises geopolíticas: população, território, recursos naturais, força militar, força económica, estabilidade social, etc). A distribuição de poder material e de potencialidades e capacidades dos Estados permite identificar as potências regionais ou mundiais como pólos e consequentemente classificar o sociedade internacional consoante o número de pólos existente. No início do capítulo são apresentadas teorias de distribuição do poder internacional concorrentes a uma análise realista clássica.

129 Estas guerras são vistas como os únicos eventos que afectam o equilíbrio de poder mundial e a “única ameaça significativa para a estabilidade internacional”. ROSS, Andrew L. (2004), p.63

130 A simplicidade de relações num mundo bipolar implica que “duas grandes potências podem relacionar-se melhor entre si do que se houver mais potências”. WALTZ, Kenneth (1979), p.193

excessiva de poder pode levar a uma situação de menor segurança: esta teoria procura evitar os problemas do dilema de segurança e vê no equilíbrio de poder e na manutenção do *status quo* as únicas formas de manter a paz¹³¹. No extremo oposto encontram-se os “realistas ofensivos” que percebem a anarquia como incentivadora da expansão: estes autores defendem a existência de uma potência económica e militar dominante, uma vez que o equilíbrio e dispersão de poder gera conflitos entre nações¹³² (esta teoria explica que a actual estabilidade mundial se baseia na criação, por parte da potência dominante, de estruturas e normas políticas e económicas que aumentam a estabilidade do sistema).

Ao contrário dos paradigmas Liberal e Construtivista, o Realismo propõe uma teoria explicativa¹³³ para o estudo das RI: a teoria sistémica proposta por Waltz apenas esclarece quais os princípios gerais de comportamento que regem as relações entre os Estados num contexto anárquico (princípios recorrentes de comportamento como o equilíbrio de poder e a desconfiança endémica entre Estados) e não serve para explicar ocorrências específicas (vistas como incomuns ou raras, como por exemplo o processo de construção UE e o colapso da URSS)¹³⁴.

Num contexto geral, existe o problema da maior parte dos conflitos estudados por esta perspectiva serem de escala internacional e entre grandes potências (cada vez menos existentes no panorama internacional actual devido à revolução nuclear, ao fim da Guerra Fria e ao crescimento do capitalismo global e interdependência entre países). Por outro lado, as proposições e hipóteses realistas sobre o funcionamento do sistema internacional são criticadas e rejeitadas pelos restantes paradigmas como

131 Segundo esta corrente, “os Estados obtêm segurança pela manutenção da sua posição no sistema, pelo que a sua tendência é procurar atingir um nível de poder adequado que os permita equilibrar-se com outros Estados”. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.44

132 Para estes realistas, o único caminho para adquirir segurança é através da “obtenção do máximo poder possível (em termos de capacidade material, nomeadamente militar)”. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.45

133 Chris Brown enumera do seguinte modo os vários tipos de teorias existentes em ciências sociais: as teorias explicativas – procuram explicar o porquê e sob que circunstâncias os eventos acontecem; as teorias normativas/prescritivas – descrevem quais as atitudes e comportamentos que os actores devem ter; as teorias interpretativas – interpretam os eventos, tentando dar-lhes significado. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.10

134 Waltz sugere que “uma boa teoria em ciências sociais tem de ser explicativa em vez de previsiva, uma vez que os cientistas sociais não podem executar as experiências controladas que dão tanto poder de previsão às ciências naturais”. WALTZ, Kenneth (1979), p.6

reducionistas (de tal forma simplificam e generalizam as caracterizações de agente, processo e estrutura que deturpam a realidade).

O objectivo central da corrente construtivista é elaborar uma análise crítica à forma como as teorias tradicionais conceptualizam as RI, demonstrando que vários elementos nucleares são socialmente construídos. As bases teóricas desta tradição foram lançadas por Alexander Wendt¹³⁵ e entre os seus teorizadores estão Nicholas Onuf, Emmanuel Adler, Michael Barnett, John Ruggie e Ole Wæver.

O Construtivismo é um movimento de oposição às teorias de escolha racional¹³⁶ (Realismo e Liberalismo) que “partem do pressuposto que os Estados são actores racionais calculistas e que o mundo é anárquico”¹³⁷. Por seu turno, os construtivistas assumem que as RI são uma construção social, pelo que é essencial estudar os fenómenos de formação de identidade e interesse que influenciam o comportamento dos actores internacionais e que podem eventualmente, por processos de interacção, alterar a própria estrutura do sistema. Michael Barnett reforça que o paradigma construtivista preocupa-se “em explicar como as ideias definem a estrutura internacional; como esta estrutura molda as identidades, interesses e políticas externas dos Estados; e como os actores estatais e não-estatais reproduzem esta estrutura (e às vezes transformam-na)”¹³⁸.

Nas décadas de 80 e 90 esta perspectiva tornou-se numa das maiores escolas de pensamento nas RI, sendo essencialmente creditada por explicar o colapso da URSS (através do modelo de construção social da realidade). Segundo Barnett, “o Construtivismo puniu as teorias neorealista e neoliberal pelo seu fracasso em explicar

135 WENDT, Alexander (1992)

136 Teoria da Escolha Racional define-se por um quadro mental que formula um conjunto de postulados sobre o comportamento social e económico dos indivíduos. Segundo esta teoria, a racionalidade é usada como um pressuposto do comportamento individual, no sentido em que os indivíduos procuram sempre maximizar as vantagens pessoais, chegar à melhor decisão possível do ponto de vista do decisor (a racionalidade é vista como instrumental): “os indivíduos agem racionalmente utilizando cálculos de custo/benefício por forma a maximizar os benefícios que esperam obter de situações particulares (ou então para minimizar as perdas)”. Esta definição estreita do conceito “racionalidade” implica que os adeptos desta teoria social não investigam as origens, natureza e validade das motivações humanas (as bases das construções individuais de benefícios) e consideram que os custos são extrínsecos aos actores (pelo que não tomam em consideração o papel da moral ou ética no acto de decidir). BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.40

137 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.48

138 BARNETT, Michael (2008), p.162

as transformações globais contemporâneas¹³⁹. Para além da mudança sistémica ocorrida com o desmoronamento do bloco soviético (transformação imediata de um sistema bipolar num sistema unipolar), o autor reforça a existência de transformações mais profundas. São de especial relevo a questão da legitimidade e a contínua erosão dos princípios de soberania e de “não-interferência” (consagrados com a paz de Vestfália). Um bom exemplo actual para ilustrar estas tendências enfatizadas por Barnett são os acontecimentos ocorridos na recente ‘Primavera Árabe’ de 2011. As sucessivas revoluções populares para destronar ditadores foram aceites e incentivadas pela maioria dos Estados e instituições internacionais, que as consideraram uma acção legítima de emancipação política das populações subjugadas a um domínio soberano autocrático¹⁴⁰.

Alexander Wendt foi o principal promotor deste paradigma e estruturou o pensamento construtivista no livro *Social Theory of International Politics*, de 1999¹⁴¹. Wendt evidencia os dois princípios básicos do Construtivismo: “(1) as estruturas de associação humana são determinadas principalmente por ideias compartilhadas e não por forças materiais” e “(2) as identidades e os interesses dos actores internacionais são construídos por essas ideias compartilhadas, em vez de serem atributos intrínsecos à sua natureza”¹⁴². Nestes dois fundamentos encontra-se sintetizada a crítica e o desafio construtivistas às doutrinas do racionalismo: à importância da segurança e do poder material para os realistas e à importância da interdependência económica e do regime doméstico para os liberais, os construtivistas contrapõem a ênfase na construção social da realidade e no papel das ideias.

Em traços gerais, esta perspectiva refere que não se podem aplicar directamente os métodos das ciências naturais para a análise em ciências sociais. O estudo de RI

139 BARNETT, Michael (2008), p.168

140 Os regimes não-democráticos são tidos pelas sociedades mais desenvolvidas como ilegítimos, tal como “após a 2ª Guerra Mundial a ideia de impérios internacionais se tornou obsoleta”. [BARNETT, Michael (2008), p.168]

141 Esta obra foi elaborada como resposta ao texto clássico de Waltz, *Theory of International Politics*. [WENDT, Alexander (1999)]

142 WENDT, Alexander (1999), p.1

baseia-se em factos sociais, “dependentes de convenções socialmente estabelecidas e que em princípio estão abertas à mudança”¹⁴³. Ou seja, o Estado, a sociedade internacional e as regras de comportamento dos actores nesse sistema são apenas convenções, não são fixos e imutáveis e podem sofrer alterações ao longo do tempo¹⁴⁴. Chris Brown resume o paradigma construtivista em três características essenciais. Desde logo, a estrutura e o agente são co-constituídos - “apesar da estrutura ser dependente da acção humana, não é fácil para os agentes mudarem a natureza das estruturas depois que estas tenham sido estabelecidas e se tenham implementado (se tenham reificado como regimes)”¹⁴⁵. Para além disso, as regras do jogo não são imutáveis - “ao reconhecer que a natureza da política internacional não é simplesmente garantida *a priori*, está aberto o caminho para uma análise elaborada sobre as regras do jogo”¹⁴⁶. Por fim, a identidade é uma característica essencial – “os interesses estatais são endógenos e dependem da identidade”¹⁴⁷.

Para compreendermos melhor o conceito central do paradigma construtivista – a construção social da realidade – Alexander Wendt afirma que este o sistema de construção da realidade deve ser visto através de uma “concepção intersubjectiva”¹⁴⁸ de processo, no qual as identidades e os interesses são endógenos à interacção¹⁴⁹. O autor recorre ao exemplo da lógica sistémica da anarquia (crucial na explicação neorealista e neoliberal dos comportamentos estatais) para explicar este processo. A

143 Desta forma, os construtivistas rejeitam a “assumpção de que a natureza do Estado é conhecida apriori e rejeitam que as regras que governam o comportamento estatal façam parte do modo como o mundo é”. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.48

144 Esta formulação espelha a ideia de construção social da realidade defendida pelos construtivistas (e contraria totalmente as teorias da escolha racional, que partem do pressuposto que os Estados são egoístas racionais e que o mundo é anárquico). BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.48

145 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.49

146 *Ibid.*

147 *Ibid.*

148 Intersubjectividade implica “configurações sociais que não são objectivas como montanhas ou árvores, nem subjectivas como sonhos”, são construções “relativas à relação entre vários sujeitos humanos e válidas para qualquer sujeito”. Elas fazem parte de um processo de interacção entre dois Estados com identidades e interesses endógenos. Um qualquer estímulo internacional é analisado e definido pelo actor A que age em relação a ele e em consonância com a sua identidade e interesse; o actor B interpreta também o estímulo inicial e a acção de A e adequa à sua acção perante estes conhecimentos, sempre tendo em conta a sua identidade e interesses próprios; às acções de A e B correspondem percepções e significados intersubjectivos e expectativas que os dois actores têm do comportamento futuro do outro e da relação que existe entre eles (que vai sendo continuamente construída e consolidada com cada interacção); no último momento deste processo, os significados intersubjectivos que foram criados podem alterar a própria identidade e interesse dos actores, levando A ou B a comportar-se de forma diversa numa futura interacção. WENDT, Alexander (1992), pp.405-406

149 WENDT, Alexander (1992), p.394

anarquia sistémica depende dos processos de interacção entre os Estados: uma vez que são as “práticas [que] determinam o carácter da anarquia (...), a anarquia pode conter dinâmicas que levam a políticas de poder competitivas, mas também pode não as despoletar”¹⁵⁰. Assim, “ao argumentar que a anarquia é o que os Estados fazem dela, explica-se que não podemos simplesmente derivar [ou extrapolar] uma estrutura de identidade e interesse directamente e apenas do princípio da anarquia”¹⁵¹.

A anarquia é o resultado de um processo de construção social de regras, normas ou modos de conduta convencionados que regulam a interacção entre os Estados. A condição actual de auto-ajuda (Estados com comportamento calculista e individualista) no sistema anárquico resulta de um processo histórico de interacção passada dos Estados e não é um factor inerente às relações entre eles¹⁵². Da identidade, dos interesses, da interacção e dos conhecimentos intersubjectivos (derivados do comportamento dos Estados), advém a possibilidade de mudar a própria natureza anárquica do sistema: “é por interacção recíproca que criamos e instigamos as estruturas sociais relativamente estáveis com as quais definimos as nossas identidades e interesses”¹⁵³. Mas isto não significa que é fácil para os agentes mudar a natureza das estruturas sistémicas onde decorrem as interacções. Wendt explica que as percepções intersubjectivas (o modo como os actores apreendem a realidade em que estão inseridos) tendem a se auto-perpetuar¹⁵⁴.

150 Ou seja, “os sistemas de auto-ajuda e as políticas de poder não derivam lógica ou casualmente da anarquia e se hoje estamos num mundo de auto-ajuda a causa disso é o processo e não a estrutura das RI”. WENDT, Alexander (1992), pp.394-395

151 WENDT, Alexander (1992), p.424

152 Emmanuel Adler reforça esta ideia, ao afirmar: “o Construtivismo mostra que mesmo instituições mais duradouras são baseadas em entendimentos colectivos (são estruturas reificadas) que foram consecutivamente difundidos e consolidados até serem tidos como inevitáveis [e naturais]”. ADLER, Emmanuel (1999), p.206

153 WENDT, Alexander (1992), p.406

154 Esta perpetuação pode ocorrer quer por motivos sistémicos - “qualquer sistema social confronta os seus membros como se fosse um facto social objectivo, o que reforça certos comportamentos e desencoraja outros” (por exemplo, a auto-ajuda recompensa a competição e pune o altruísmo) – como por motivos psicológicos – “as mudanças sistémicas são também inibidas pelos próprios actores que têm interesse em manter as suas identidades relativamente estáveis, para minimizar ansiedade e incerteza e para evitar os custos de quebrar compromissos passados”. WENDT, Alexander (1992), p.411

O construtivismo aponta também explicações processuais para os recentes desenvolvimentos no estudo das causas de guerra¹⁵⁵ (de origem essencialmente realista) e nas análises da possibilidade da paz democrática¹⁵⁶ (de cariz essencialmente liberal), nomeadamente no que se refere à diminuição drástica do número de guerras entre Estados. Para Emmanuel Adler, a “guerra está a ser colectivamente reificada como insuficiente, indesejável e normativamente inaceitável” devido às mudanças na tecnologia nuclear e nos valores da guerra, que auxiliam a constituição de identidades anti-guerra¹⁵⁷. O autor refere ainda que a paz democrática é um processo de “construção social de uma cultura cívica transnacional que produz confiança mútua e legitimidade entre Estados”¹⁵⁸. Alexander Wendt analisa a questão da segurança, enfatizando as diferenças de percepção dos paradigmas analisados. Assim, as relações securitárias entre vários países podem ser englobadas num dos três sistemas de segurança existentes (competitivo, individualista e cooperativo)¹⁵⁹.

Estes académicos apoiam as seguintes reivindicações básicas: a construção social da realidade; a existência e importância dos factos sociais; a constituição dos interesses, identidades e subjectividade dos actores; e a importância de recuperar o significado que os agentes dão às suas identidades¹⁶⁰. Apesar das inúmeras

155 Emmanuel Adler explica os suportes normativos da guerra da seguinte forma: “a guerra é socialmente construída, pelo que [para continuar a existir] depende parcialmente de ideias colectivas sobre a inevitabilidade da guerra e sobre se é ou não desejável para a conquista de ganhos políticos, riqueza e glória”. ADLER, Emmanuel (1999), p.237

156 Emmanuel Adler explica as bases normativas da segurança nacional, em especial a cooperação securitária entre Estados, da seguinte forma: a paz democrática é considerada como “um desenvolvimento histórico que se espalhou no mundo de identidade intersubjectiva liberal”. Esta teoria liberal é vista como uma marca identitária e um indicador de intenções pacíficas recíprocas entre Estados que partilham determinadas características de regime. ADLER, Emmanuel (1999), p.238

157 O armamento nuclear e os novos valores de guerra “promovem o desenvolvimento de interesses e estratégias nacionais de prevenção da guerra”. ADLER, Emmanuel (1999), p.237

158 ADLER, Emmanuel (1999), p.238

159 Alexander Wendt conceptualiza três tipos diferentes de sistemas securitários que se ligam aos três paradigmas e “diferem pela forma como o ‘eu’ é identificado cognitivamente em relação ao ‘outro’”. O autor defende a existência de um *continuum* de sistemas de segurança: num extremo os sistemas de auto-ajuda (nos quais a segurança é responsabilidade de cada um) e no outro os sistemas cooperativos (em que a segurança é responsabilidade da comunidade). No extremo dos sistemas de auto-ajuda encontra-se o Sistema de Segurança Competitivo de tradição realista: existe uma identificação negativa entre Estados, o jogo é de soma zero e a acção colectiva é impossível. No centro do *continuum* (com características tanto de um sistema cooperativo, como de um sistema de auto-ajuda) localiza-se o Sistema de Segurança Individualista, ligado ao paradigma liberal: os Estados são egoístas e auto-referenciais, existe indiferença entre Estados, o jogo é de soma positiva e é possível a acção colectiva. No outro extremo, ligado a uma conceptualização comunitária de segurança, encontra-se o Sistema de Segurança Cooperativo de tradição construtivista: existe uma identificação positiva entre Estados, pelo que a segurança de um depende da segurança dos outros; neste sentido existe uma comunidade em que a acção colectiva é vista como a norma. WENDT, Alexander (1992), pp.399-401

160 BARNETT, Michael (2008), p.171

diferenças em relação aos outros paradigmas, o Construtivismo permanece em contacto com as agendas de pesquisa das principais correntes de RI¹⁶¹, pois trata das relações entre Estados e, mais especificamente, procura analisar os problemas da cooperação e conflito¹⁶².

Como em qualquer outro paradigma, o Construtivismo contém uma grande variedade de pontos de vista e áreas de estudo. A título de exemplo, podemos referir a Escola Inglesa¹⁶³, uma teoria que sustenta a existência de uma sociedade de Estados a nível internacional, apesar da anarquia sistémica. Para os autores desta corrente, as RI não existem em simples anarquia entre Estados, mas numa sociedade anárquica. Nesta sociedade os “Estados actuam dentro de um sistema de normas que muitas vezes vêm como constrangedoras”, mas que foram criadas por si próprios, por meio das suas práticas de interacção passadas¹⁶⁴.

O Construtivismo debate-se com problemas na sua forma de ver a natureza do conhecimento científico e ainda com a questão da extensão da sua área de estudo. Por um lado, é uma teoria social¹⁶⁵ que ainda não é maioritariamente aceite como a norma a seguir¹⁶⁶. Por outro lado, não tem teorias substantivas derivadas que forneçam explicações globais, claras e concisas do funcionamento da sociedade internacional e das regularidades em RI. Nas palavras de Wendt: “[os construtivistas]

161 Emmanuel Adler afirma mesmo que o Construtivismo é o meio termo entre as teorias racionalistas e as teorias interpretativistas. Mais especificamente, o autor refere que esta perspectiva se encontra entre duas intersecções teóricas: por um lado, entre o materialismo e o idealismo; por outro, entre a primazia do agente individual ou da estrutura social no estudo das RI. ADLER, Emmanuel (1999), pp.203-211

162 BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.52

163 A Escola Inglesa (também designada por Realismo Liberal) tem muitas semelhanças com as teorias racionalistas mas possui uma grande base construtivista, ao enfatizar a natureza não determinista da anarquia em RI. Esta escola de pensamento em RI conta com teorizadores como Martin Wight, Tim Dunne, Barry Buzan, Andrew Linklater, mas nela se destaca Hedley Bull e a sua obra de 1977, *A Sociedade Anárquica*. BULL, Hedley (1977)

164 Segundo estes académicos os “Estados não formam simplesmente um sociedade internacional (um padrão de regularidades não-normativo) mas sim uma sociedade: uma relação [entre Estados] governada por normas na qual os membros aceitam que têm pelo menos responsabilidades mínimas para com os outros e para com a sociedade no seu conjunto. Estas responsabilidades estão espelhadas nas práticas tradicionais do direito internacional e da diplomacia”. BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009), p.51

165 É importante voltar a referir que ao contrário das teorias substantivas (que nos dão hipóteses reivindicações específicas sobre os padrões que existem nas políticas mundiais), as teorias sociais preocupam-se com a forma como conceptualizamos as relações entre agente, processo e estrutura (os elementos que servem de base à construção das teorias substantivas).

166 O Construtivismo não é visto como um modelo paradigmático central nas RI, pois contraria a escolha racional (há muito enraizada como método de enquadrar e conceptualizar os agentes, processos e estruturas sistémicas em RI).

não se esforçam o suficiente com as questões causais e empíricas de como a identidade e o interesse são produzidos pela prática em condições anárquicas”¹⁶⁷.

Como já foi referido no início do capítulo, a ordem internacional actual é comumente vista num período de transição (individualizado no final do século XX e início do séc. XXI, por dois momentos marcantes: o colapso da URSS em 1991 e o atentado de 11 de Setembro de 2001)¹⁶⁸. Nesta época indefinida de transição, a arena internacional é partilhada entre os Estados e as instituições internacionais, pelo que existe um crescente interesse académico em estudar as novas entidades sistémicas - entre as quais a UE. Esta é talvez o exemplo mais paradigmático de uma entidade que desafia os alicerces primários que fundamentam as RI desde a paz de Vestefália de 1648: a anarquia sistémica e a soberania estatal.

Robert Kagan afirma que a UE tem uma natureza única em RI, pois é uma instituição transnacional e supranacional, baseada na “rejeição do princípio de equilíbrio de forças, na rejeição das ambições hegemónicas dos Estados europeus, no abandono da sua dependência em força militar e no abandono de políticas de ambição nacional”¹⁶⁹. Isto fez com que a Europa atingisse um sistema pós-moderno de regras de comportamento auto-impostas, muito semelhante à paz perpétua de Kant.

No entanto, segundo o mesmo autor, esta realidade política só existe pela “segurança colectiva assegurada pelos exércitos americanos que ficaram na Europa após a II Guerra Mundial”¹⁷⁰, pelos incentivos à integração económica proporcionados com o plano Marshall e pela mistura das “tradições anglo-saxónica de liberalismo económico, francesa de dirigismo económico e alemã de racionalidade burocrática e jurídica”¹⁷¹. Isto implica que esta região reuniu condições específicas e tem um contexto muito próprio que possibilitou o seu desenvolvimento neste sentido (sendo pouco expectável que o mesmo trajecto possa ser prosseguido por outras regiões e

167 WENDT, Alexander (1992), p.425

168 HASSNER, Pierre (2007), p.38

169 KAGAN, Robert (2002), p.51

170 *Ibid.*

171 NICOLAÏDIS, K.; HOWSE, R. (2002), p.775

restando ainda a dúvida que o projecto europeu não tenha de evoluir na direcção de uma qualquer matiz federalista).

Na década de 70 os estudos sobre a UE - prioritariamente focados em caracterizar a especificidade regional europeia (processo de integração europeia) - ganharam um novo ênfase com os artigos de François Duchêne¹⁷², que avançam o conceito de “poder civil” e realçam a novidade da UE enquanto actor internacional. Durante as duas décadas seguintes, os académicos dos vários paradigmas de estudo das RI digladiaram-se sobre a perspectiva de a UE poder ou não ser considerada um actor internacional. Ainda inserido na discussão desta contenda, Ian Manners defende a visão de a UE como um actor internacional, enquanto propõe uma nova forma de ver o poder, patente no conceito de “poder normativo”¹⁷³.

Na primeira década do séc. XXI, com o fortalecimento crescente do 2º pilar europeu¹⁷⁴ visível na criação do primeiro planeamento estratégico comum – ESE – e nos avanços registados na PCSD¹⁷⁵, há uma tendência cada vez maior de aceitar a UE como um actor internacional. No entanto, esta entidade não é ainda reconhecida como um actor unitário, porque as decisões da UE em matérias de política externa não são unidas em torno de uma só voz. Com este reconhecimento da UE como actor nas relações internacionais, o debate dos académicos em relação a esta entidade tende cada vez mais a centrar-se em torno do conceito de ‘poder normativo’: da sua relevância, da sua aplicabilidade, das suas características e dos seus limites.

172 DUCHÊNE, François (1972) e DUCHÊNE, François (1973) in ORBIE, J. (2008), p. 5

173 MANNERS, Ian (2002), 235-258

174 É neste pilar que se encontram institucionalizados os assuntos relacionados com a segurança e defesa da UE.

175 Anteriormente conhecida como Política Externa de Segurança e Defesa, a nova designação começou a ser utilizada com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no dia 1 de Dezembro de 2009.

2 - PODER NORMATIVO E OS PARADIGMAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Para esclarecer o conceito de poder normativo é necessário, antes de mais, explorar a especificidade das teorias normativas (forma de análise em ciências sociais que contrasta com as teorias explicativas e teorias interpretativas). De seguida, é importante compreender as relações que se estabelecem entre os vários actores internacionais num contexto liberal, no qual as normas e os valores internacionais partilhados são a fonte de legitimidade e o roteiro para a acção em RI. Deste entendimento é possível extrair definições sintéticas de poder normativo e potência normativa. Por fim, é essencial explicar como cada uma das tradições estudadas concebe o argumento do poder normativo, através de uma revisão da literatura.

Um dos factores essenciais para compreender a maneira diversa com que os três paradigmas olham para o argumento normativo prende-se com as teorias de análise de RI dominantes. A natureza dos argumentos e as conclusões a que cada paradigma chega resultam da ligação do seu ângulo de abordagem a teorias normativas, explicativas ou interpretativas. A tese de poder normativo em RI relaciona-se intimamente com análises que tenham em consideração a importância das teorias normativas/prescritivas. As teorias normativas lidam com valores e preferências valorativas dos actores: ao contrário das teorias explicativas, as proposições normativas não estão sujeitas a testes empíricos, como forma de estabelecer a sua veracidade¹⁷⁶. Em vez disso, estas propostas são tidas como verdadeiras de acordo com critérios éticos, morais e racionais.

Os liberais fundamentam as suas análises de relações internacionais primordialmente em teorias normativas – teorias que descrevem quais as atitudes e os

¹⁷⁶ As teorias normativas lidam explicitamente com o que deve ser, com as escolhas e decisões que devem ser tomadas (não lidam primariamente com o que é, o que de facto existe).

comportamentos que os actores devem ter – complementando-as com teorias explicativas. Desta forma, procuram estabelecer a paz em RI, recomendando aos Estados que ordenem a sociedade internacional com recurso a regras e instituições. Explicam que esta atitude de cooperação permite o fim da guerra entre Estados e traz benefícios mútuos para todos (RI como jogo de soma positiva).

Os teóricos realistas baseiam as suas análises práticas de RI principalmente em teorias explicativas – teorias que procuram explicar as causas e os contextos em que se produzem os acontecimentos e assim descobrir padrões e leis constantes – suplementando-as com teorias normativas. Assim, reconhecem a existência de um padrão de conflito em RI, explicam-no com recurso a elementos individuais, estatais e sistémicos e aconselham os países a duvidar das intenções dos outros e a competir para atingir os seus objectivos (RI como jogo de soma zero).

Por fim, os académicos construtivistas centram as suas análises críticas de RI essencialmente em teorias interpretativas – teorias que procuram interpretar os acontecimentos específicos e extrair deles os significados que os actores dão às suas acções – completadas com teorias normativas. Um exemplo disto é a interpretação do processo de integração europeia como um projecto intergovernamental expansionista controlado e desenhado por elites europeias, que o tentam justificar e legitimar com recurso à criação e imaginação de uma comunidade política¹⁷⁷ (a natureza do jogo em RI depende da identidade e do histórico de relacionamento e confiança entre actores).

Helene Sjursen evidencia uma das questões mais debatidas do argumento normativo, quando realça que o “‘poder normativo’ parece uma contradição de termos: enquanto poder induz coerção; normativo sugere legitimidade”¹⁷⁸. Esta problemática foi inicialmente levantada por Hedley Bull¹⁷⁹ e encontra-se sempre presente no debate em torno das dimensões de poder europeu, seja em relação à definição de poder civil como à de poder normativo. Ian Manners é um dos autores que explora esta

177 NIKOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), pp.778-781

178 SJURSEN, Helene (2006a), p.172

179 BULL, Hedley (1982)

problemática, como se pode ver pelo facto de o artigo que introduz o conceito de poder normativo se apresentar como uma resposta ao artigo de Hedley Bull - “Normative Power Europe: A Contradiction in terms?”¹⁸⁰.

Este conceito compreende tanto significado de coerção, como o de legitimidade¹⁸¹. No entanto, Ian Manners utiliza-o para dar relevância e primazia à dimensão normativa do poder sobre todas as outras. Isto é, limita o significado do conceito apenas a todas as situações que cumpram os requisitos de legitimidade que este poder encerra (no caso, poder normativo existe quando há normas legais aceites por todos os actores).

‘Poder normativo’ é então a capacidade de um actor (com uma posição de autoridade e influência sobre outros) promover normas que têm força devido à legitimidade legal nelas presente. Este poder implica uma submissão de todos os actores e seus comportamentos à lei (por todos aceite). Um actor apenas tem capacidade de promover normas se for reconhecido pelos outros como uma potência normativa e se se submeter às leis que ele próprio advoga.

‘Potência normativa’ é uma entidade reconhecida por todos como tendo autoridade para produzir leis que são aceites por todos e são observadas por todos. Este cenário implica também a necessidade de um mecanismo que induza comportamentos de respeito pelo direito, o que pode ter de implicar a existência de sanções ou mesmo o uso de coerção.

A contradição indicada por Sjursen contém uma questão prática espinhosa, relativa ao conceito de poder normativo: existe legitimidade sem coerção? E, por outro lado, existe poder normativo quando existe coerção? A revisão de literatura que se segue procura responder a estas e outras questões que se relacionam com o conceito de poder normativo. Este exame baseia-se numa análise da UE, da sua

180 MANNERS, Ian (2002)

181 Assim, a própria ideia de ‘poder normativo’ é redundante: ele é definido como poder legitimado por normas ou leis, quando o próprio conceito ‘poder’ não se pode dissociar das dimensões de legitimidade e autoridade a ele sempre inerentes. Num sentido de extensão semântica, poder é sempre normativo, tal como é sempre coercivo, autoritário, legítimo, entre outros.

especificidade, da sua identidade, dos seus valores e princípios e do seu comportamento e práticas de política externa.

Na década de 70, François Duchêne reivindicou o estatuto de potência civil para a UE, derivado da sua “habilidade em estender o [seu] modelo de garantia de estabilidade e segurança por meios económicos e políticos em vez de militares”¹⁸². A tese de Duchêne foi rejeitada por vários autores, de entre os quais se destacam as críticas de Hedley Bull¹⁸³. Este autor refere que “o poder e influência da UE e de outros actores que exercem poder civil é condicionado pelo ambiente estratégico de segurança proporcionado pelo poder militar de outros Estados”. Bull realça que a Europa não é um actor internacional e “não promove a sua segurança com os seus próprios recursos e depende dos EUA”¹⁸⁴ para assegurar esta função (papel desempenhado pela NATO).

Após a tese apresentada pelos liberais (defensores da visão da UE como um actor internacional) e da antítese defendida por autores realistas, surge um período de síntese e resolução das divergências entre estas duas tradições: os desenvolvimentos de política externa europeia de segurança e defesa, levam a maior parte dos académicos a aceitar a UE como um actor internacional.

No entanto, os académicos liberais reabriram o debate e voltaram a reivindicar o estatuto de potência para a UE, alicerçado na sua especificidade de actor regional e na sua acção de difusão de normas e valores internacionais. Os artigos de Richard Rosecrance e, especialmente, de Ian Manners¹⁸⁵ recentram a discussão académica em torno do conceito de poder normativo. Segundo estes autores, a UE é uma potência normativa, civilizadora ou ética dentro da sociedade internacional, que

182 SJURSEN, Helene (2006a), p.169

183 BULL, Hedley (1982)

184 *Ibid.*, pp.151-152

185 MANNERS, Ian (2002), p.241

procura exportar um novo padrão de organização internacional, no qual a soberania nacional é constrangida por desenvolvimentos legais para além do Estado-nação¹⁸⁶.

Vários teóricos realistas criticam ferozmente esta tese, reafirmando que a UE é um actor internacional normal, com comportamentos derivados do ambiente sistémico anárquico. Adrian Hyde-Price explica esta posição neo-realista, sublinhando a importância da bipolaridade mundial para a emergência da CEE e da multipolaridade regional para o desenvolvimento da PCSD¹⁸⁷.

Por seu turno, muitos académicos construtivistas criticam os pressupostos liberais da existência de uma potência normativa europeia, explorando as falhas do argumento identitário liberal. Por exemplo, Thomas Diez realça a importância das práticas comunicacionais e discursivas que forjam e condicionam a identidade dos actores. Neste sentido, aponta os defeitos não admitidos pelos actores europeus (“o lado negro da Europa”¹⁸⁸) que podem enfraquecer ou até destruir as acções normativas da UE nas relações entre esta entidade e outros actores.

Para obter uma imagem clara da forma como os paradigmas definem o argumento do poder normativo é necessário separar a análise em três momentos, seguindo a definição conceptual de poder apresentada no primeiro capítulo. Numa primeira ocasião é essencial o confronto de ideias sobre a identidade europeia, tema que se debruça sobre a dimensão relacional do poder (ligada às percepções hierárquicas que se estabelecem entre actores). Este estudo é elaborado por meio de uma revisão de literatura sobre o tema, que confirma ou desmente *a priori* a legitimidade e pertinência teórica da existência de “poder normativo” como um instrumento de análise em RI. Após esta fase é possível responder à primeira questão derivada da pergunta de partida: *o poder normativo é legítimável em termos teóricos?*

186 SJURSEN, Helene (2006a), p.170

187 Segundo o autor, “a UE é usada pelos Estados-membros como um instrumento colectivo para moldar o ambiente externo, mediante uma combinação de hard power e soft power”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.217

188 Para Diez, o lado negro da Europa é “o passado colonial, a formação de identidade com recurso ao contexto histórico e as sombras que estes processos projectam no presente”. DIEZ, Thomas (2004), p.332

Num segundo momento é necessário explicar - em cada paradigma - as acções e comportamentos da UE, o que se liga à face utilitária do poder (capacidade potencial de um actor atingir os seus fins, utilizando determinados instrumentos e comportando-se de certa forma). Nesta fase do estudo, cada paradigma afere se as acções e práticas da UE confirmam ou desmentem a sua identidade auto-vinculada (se os comportamentos externos da UE fortalecem ou enfraquecem o argumento normativo).

Num terceiro instante, cada tradição analisa as reacções dos outros actores perante o comportamento da UE e os resultados de todos estes processos, o que se prende com a dimensão das consequências do poder (o exame, feito por terceiros, sobre a conexão existente entre a identidade e as práticas de um actor e as consequências de todas as acções tomadas por todos os intervenientes). Neste sentido, é preciso analisar a forma como os actores exteriores à UE vêm e reagem à sua identidade, às suas pretensões normativas e às suas acções. Por fim devem ser revistas as consequências finais de todos estes processos.

Estes dois últimos momentos de análise são desenvolvidos com o estudo de casos práticos baseados na actuação da UE a nível internacional. Só com o confronto entre os vários argumentos e um caso prático específico é possível responder à segunda parte da questão de partida: *O poder normativo é exequível na prática?*

Após a análise do caso de estudo desta dissertação - Cimeira de Copenhaga - será possível dar uma resposta mais cabal à pergunta de partida: *O poder normativo é um instrumento indispensável para analisar as relações internacionais ou é um “conceito-propaganda” intimamente ligado a um discurso eurocêntrico?*

2.1 - Paradigma Liberal e a defesa do Poder Normativo

O poder normativo é um conceito avançado por Ian Manners e firmemente ancorado na perspectiva liberal de RI. Esta noção une a ideia de poder ideológico¹⁸⁹ - com a promoção de uma base normativa¹⁹⁰. O poder normativo baseia-se na “habilidade de configurar concepções de norma em RI”¹⁹¹, ou seja, na capacidade para adoptar e fomentar leis internacionais que respeitem a base normativa de uma determinada sociedade e que sejam vistas pelos demais actores como legítimas. Isto é, estas leis têm de ser tidas como universais e têm de ser aceites e observadas por todos os actores para que sejam adoptadas como um padrão normativo válido.

O poder normativo, ao contrário das noções de poder civil e de poder militar, não está intimamente ligado à existência de instituições, políticas e órgãos decisores de tipo estatal: Manners explicita claramente que este conceito de poder não está preso aos pressupostos e ditames de uma sociedade internacional vestfaliana. Para o autor, a especificidade normativa europeia¹⁹² acelerou a obrigação de colocar normas e princípios universais no centro das suas relações com os Estados-Membros e com o mundo. Desta forma, “a diferença da UE enquanto entidade [com constituição normativa] predispõe-na actuar de uma forma normativa”¹⁹³.

Para os liberais, a identidade da UE relaciona-se essencialmente com o processo de integração comunitária europeia, que tornou os vários Estados-membros intimamente interdependentes e aproximou as suas políticas externas em torno de princípios-chave, objectivos comuns e comportamentos-tipo nas relações internacionais. Para estes teóricos, a força das políticas externas europeias está

189 Este conceito de poder exprime a noção de que as “ideias moldam a vontade dos seus receptores por meio de cultura”. MANNERS, Ian (2002), p.239

190 - Para Manners, a base normativa que a UE promove relaciona-se com “a centralidade da paz; a ideia de liberdade; a promoção da democracia; o respeito pelos DH e liberdades fundamentais e a primazia do direito a nível internacional”. MANNERS, Ian (2002), p.243

191 MANNERS, Ian (2002), p.239

192 O autor refere que esta especificidade deriva da combinação do contexto histórico, da política híbrida (formas de governo supranacionais e internacionais) e da constituição legalista (baseada em tratados como a Convenção do Conselho da Europa dos Direitos Humanos). MANNERS, Ian (2002), p.241

193 MANNERS, Ian (2002), p.241

relacionada com os processos de cooperação interna que impulsionaram a região europeia para uma era de prosperidade sem precedentes. As análises de Helene Sjursen, Ian Manners, Karen Smith, Wolfgang Wagner e Erik Eriksen aprofundam as bases conceptuais do argumento de poder normativo, delimitam os pontos fortes e fracos a ele associados e levantam questões essenciais que devem ser tidas em conta no estudo dos fenómenos normativos em relações internacionais.

Helene Sjursen procurou compilar e refutar várias das críticas que são feitas ao argumento normativo liberal, por parte de académicos de outros paradigmas em RI. Desde logo, a tese do poder normativo é criticada por ter um forte enviesamento normativo¹⁹⁴. Para além disto, segundo muitos autores, existe um problema de distânciamento crítico¹⁹⁵. A este respeito, Sjursen defende o ponto de vista de Manners, segundo o qual, as características que tornam a UE numa entidade predisposta a agir normativamente são o seu contexto histórico (já que os actores da UE procuram evitar guerras e refrear o nacionalismo), a sua natureza de entidade internacional (que combina formas de governação internacionais e supranacionais) e as normas constitucionais que condicionam a sua identidade internacional (democracia; Estado de direito; respeito pelos DH; justiça social)¹⁹⁶.

Para outros autores, o argumento normativo é tido como “acrítico e apologético”¹⁹⁷ e as concepções de UE como potência normativa são consideradas “imprecisas e moralmente tendenciosas”¹⁹⁸. Helene Sjursen explica que, “para alguns a solução é o retorno a uma perspectiva realista em que o conceito de poder é baseado unicamente na vontade, sem outra justificação”¹⁹⁹. A autora repudia esta reacção e indica que a solução passa por estabelecer parâmetros normativos

194 Relativamente a este enviesamento, os críticos referem que “a natureza do argumento pede teorias que tomem a dimensão normativa das políticas externas de forma séria, mesmo quando alguém duvida da existência ou da validade das normas defendidas”. SJURSEN, Helene (2006a), p.173

195 “A concepção normativa é contestada por ser muito similar à concepção que os representantes da UE usam para descrever o papel internacional da UE”. SJURSEN, Helene (2006a), p.170

196 SJURSEN, Helene (2006b), p.242

197 *Ibid.*, p.173

198 *Ibid.*, p.235

199 *Ibid.*, p.173

explícitos que tornem possível a qualificação e a confirmação ou rejeição do argumento normativo²⁰⁰.

Em resposta a estas críticas, Manners reforça a especificidade identitária europeia, argumentando que a UE é uma potência normativa quer por questões ontológicas – “só por existir como um actor diferente num mundo de Estados, a UE altera a normalidade das RI”²⁰¹ – como por questões comportamentais – “UE promove uma série de princípios normativos que são genericamente reconhecidos e aceites pelo sistema da ONU como princípios universais”²⁰². Este académico enfatiza ainda que qualquer estudo que se relacione com uma ética normativa envolve questões sobre “quais são os princípios e práticas considerados importantes? Por quem? E porquê?”²⁰³. Estas questões relacionam-se com a necessidade, exposta por Sjurssen, de estabelecer critérios e referenciais para qualificar os argumentos normativos.

Num artigo de 2008, Ian Manners expôs as provisões gerais da acção externa da UE: “democracia; primado do direito; universalidade e indivisibilidade dos DH e liberdades fundamentais; respeito pela dignidade humana; princípio de igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta da ONU e do direito internacional”²⁰⁴. De uma forma mais aprofundada, baseia-se em textos oficiais da UE para explicar em pormenor quais são estes princípios-chave que a Europa defende e quais as formas como os promove²⁰⁵:

O objectivo de ‘Paz Sustentável’ encontra-se codificado no artigo 3-1 do Tratado de Lisboa (TL): “promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos”²⁰⁶. No que concerne à promoção da ‘Liberdade Social’, o artigo 3-2 do TL refere que “a

200 SJURSEN, Helene (2006b), p.235

201 MANNERS, Ian (2008), p.65

202 *Ibid.*, p.66

203 *Ibid.*, p.75

204 *Ibid.*, p.68

205 *Ibid.*, pp.66-75

206 Neste sentido, a paz entre os Estados europeus é conseguida com a adesão à UE. A paz com os países vizinhos é atingida pela promoção de relações próximas e amigáveis (baseadas na cooperação) e pelo estabelecimento de relações especiais com estes Estados. A paz e segurança internacionais são promovidas por meio da política externa europeia com ênfase posta na ajuda ao desenvolvimento, no diálogo político, no comércio e na cooperação inter-regional (mas também pelas cláusulas da PSDE sobre operações de desarmamento, humanitárias e de salvamento, de prevenção de conflitos e de manutenção de paz). MANNERS, Ian (2008), p.68

UE oferece aos seus cidadãos uma área de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, na qual é assegurada a liberdade de movimento de pessoas²⁰⁷. O princípio de ‘Democracia Consensual’ é visível no artigo 10a-2 do TL: “a UE deverá trabalhar para consolidar e apoiar a democracia, a primazia do direito, os direitos humanos e os princípios da lei internacional”²⁰⁸.

A defesa dos ‘Direitos Humanos Associativos’ está espelhada o artigo 6-2 do TL: “a UE deverá aderir à Convenção Europeia de Protecção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais do Conselho da Europa”²⁰⁹. Para alcançar a ‘Primazia do Direito Supranacional’, o artigo 10a-1 do TL afirma que “a UE deve desenvolver relações e parcerias com outros países e organizações internacionais com quem partilha os princípios referidos”²¹⁰. A meta de uma ‘Igualdade Inclusiva’ é referida no artigo 3-3 do TL: “a UE deve combater a discriminação e exclusão social e deve promover justiça e protecção social, igualdade entre homens e mulheres, solidariedade entre gerações e protecção dos direitos da criança”²¹¹.

207 É possível dignificar este princípio pelo progresso na livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital dentro da UE. Também por meio do alargamento do comércio e acesso a mercados externos com acordos de liberalização comercial com parceiros (como por exemplo, uniões aduaneiras, acordos de associação, acordos de cooperação e parcerias económicas). Por fim, este princípio é fortalecido pela promoção de liberdades fundamentais, como a liberdade de pensamento, de expressão, de assembleia e de associação, nas relações com outros países (através de uma ênfase na defesa e divulgação dos 14 artigos sobre a liberdade na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) da ONU e pelo acesso à Convenção Europeia da Protecção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais do Conselho da Europa). MANNERS, Ian (2008), p.69

208 As acções de promoção da democracia revelam-se no plano interno pelas provisões sobre os princípios democráticos expostas no artigo 8 do tratado reformador da UE (igualdade democrática, democracia representativa e participativa e papel dos parlamentos nacionais); são igualmente visíveis na cláusula de solidariedade que os Estados podem invocar para proteger as instituições democráticas de um ataque terrorista. No plano externo, estas acções de promoção da democracia manifestam-se através das políticas de alargamento e adesão à UE e das políticas de desenvolvimento e de vizinhança. MANNERS, Ian (2008), p.70

209 UE protege e promove estes direitos individuais e colectivos através da inclusão dos Direitos Humanos como princípio geral da lei comunitária e pelo facto de as acções externas da UE nesta área se encontrarem sempre presentes em assuntos ligados ao comércio, à ajuda financeira, ao apoio humanitário e às migrações. Posteriormente esta questão foi resolvida com a Carta dos Direitos fundamentais da UE. MANNERS, Ian (2008), p.70

210 A UE reforça este princípio pela defesa das normas consagradas no Direito Comunitário (que promove a junção de soberania estatal a nível europeu por meio do *acquis communautaire* – corpo central da lei europeia formado através da legislação acumulada, dos actos legais das entidades europeias e das decisões dos tribunais europeus). Para além disso, a UE também aumenta o respeito pelo direito supranacional pela adopção do Direito Internacional (UE e Estados-membros são encorajados a participarem em leis supranacionais acima e para além da UE) e através da promoção do Direito Cosmopolita (que preconiza o envolvimento da UE e dos seus Estados na criação de leis humanitárias com direitos aplicáveis aos indivíduos). MANNERS, Ian (2008), p.71

211 O princípio de igualdade liga-se ao reconhecimento dos princípios de igualdade dos cidadãos e de igualdade entre Estados-membros. Este princípio é assegurado com a identificação (no Tratado Reformador e na Carta dos Direitos fundamentais da UE) das formas comuns de discriminação que devem ser combatidas: com particular ênfase na igualdade de género em todas as políticas da UE. Por fim, a igualdade inclusiva é atingida com a promoção de igualdade nas RI, dando a devida atenção à diversidade cultural, aos direitos das crianças e dos idosos, à igualdade de género e à integração social de pessoas com deficiência. MANNERS, Ian (2008), p.72

A ‘Solidariedade Social’ está articulada no artigo 3-3 do TL: “a UE deve estabelecer um mercado interno que trabalhe para atingir um desenvolvimento sustentável da Europa, baseado num crescimento económico equilibrado com estabilidade de preços, numa economia de mercado social altamente competitiva com objectivo de emprego total e progresso social”²¹². Relativamente ao objectivo de alcançar um ‘Desenvolvimento Sustentável’, o artigo 10a-2f do TL expõe que: “a UE deve ajudar a desenvolver medidas que preservem e melhorem a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais globais para assegurar um desenvolvimento sustentável”²¹³. Por fim, as ‘Práticas de Boa Governação’ estão referenciadas no artigo 10a-2h do TL: “a UE deve promover uma sociedade internacional baseada numa forte cooperação multilateral e na existência de boas práticas de governação à escala global”²¹⁴.

Uma questão central abordada por Manners prende-se com a difusão destes princípios substantivos. A UE é uma entidade diferente nas relações internacionais, não só por questões ontológicas ou valorativas, mas também pela forma como utiliza a sua influência nas relações que mantém com os restantes actores. Neste sentido, Manners revela as seis formas diversas como a UE difunde as suas normas²¹⁵:

O ‘Contágio’ refere-se a uma difusão não-intencional de ideias da UE para outros actores políticos (um exemplo é o projecto de criação de um mercado comum nos países da América do Sul – Mercosur, cujas regras de integração replicam as regras

212 A promoção deste princípio faz-se com a observância de uma solidariedade inter-geracional (que enfatiza o papel das famílias e do Estado em providenciar apoio financeiro e social); de uma solidariedade inter-Estadual (espírito mútuo de cooperação entre Estados para promover coesão social e territorial e também para responder a um ataque terrorista ou a um desastre natural); e de uma solidariedade no trabalho (promoção de direitos de trabalho e de protecção social, incluindo a criação de normas internacionais de direitos laborais e de comércio justo). MANNERS, Ian (2008), p.73

213 A gestão dos recursos naturais e protecção ambiental envolvem um equilíbrio do crescimento económico interno, com ênfase na protecção e melhoria do ambiente; uma integração das políticas de protecção ambiental em todas as políticas da UE, de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável; uma promoção do desenvolvimento sustentável por meio de políticas de apoio e protecção dos países em desenvolvimento, com o objectivo prioritário de erradicar a pobreza. MANNERS, Ian (2008), p.73

214 Os princípios de boa governação ligam-se à qualidade, à representação, à participação, a uma parceria social, à transparência e à responsabilização da vida democrática dentro da UE. Expressam-se no plano internacional pelo ênfase dado à importância da participação da sociedade civil (que encoraja fenómenos de abertura e transparência e facilita a participação democrática); exprimem-se ainda pelo relevo dado pelos Estados europeus ao multilateralismo (após a invasão unilateral do Iraque, houve um reforço do compromisso europeu para com a promoção de um sociedade internacional baseada numa forte cooperação multilateral e em boas práticas de governação global). MANNERS, Ian (2008), p.74

215 MANNERS, Ian (2002), pp.244-245

criadas pela UE). A 'Difusão Informacional' resulta de comunicações estratégicas por parte deste actor-região, como a comunicação de novas iniciativas e as declarações da presidência da UE ou do presidente da Comissão Europeia (caso da promoção da abolição da pena de morte declarada na estratégia comum adoptada entre a UE e a Rússia). Acontece uma 'Difusão Procedimental' quando existe um processo de institucionalização de uma relação entre a UE e um actor externo, como nos acordos de cooperação, no alargamento da UE ou no ingresso desta região numa organização internacional (exemplos destes processos são os acordos de parceria com Estados Africanos; as candidaturas da Sérvia e da Turquia à UE; a adesão da UE à OMC).

Por seu turno, a 'Transferência' ocorre quando a UE faz trocas comerciais, trocas de bens, ajuda humanitária ou assistência técnica para com países terceiros (exemplos destas situações são os programas Phare e Tacis com países da Europa de Leste, ou o fundo de desenvolvimento Europeu para os países envolvidos no Acordo de Cotonou). Estamos perante um caso de 'Difusão aberta' quando existe uma presença física da UE noutros países ou instituições, através de delegações, enviados especiais (são exemplo deste processo as embaixadas de países membros ou as missões militares como a missão Althea da EUFOR na Bósnia-Herzegovina). Por fim, o 'Filtro Cultural' reporta-se a situações em que o impacto das normas internacionais da UE afecta a aprendizagem política de terceiros, levando-os a adaptar ou rejeitar estas normas (entre os exemplos contam-se a difusão de normas democráticas na China ou de normas de direitos humanos na Turquia).

Para além dos nove princípios normativos substantivos e seis métodos de difusão de normas, também é importante atentar para as máximas implícitas nas práticas comportamentais da UE. Manners refere que, para que os princípios se qualifiquem como válidos é igualmente importante a forma como são promovidos²¹⁶. O

216 A UE tem de espelhar estes princípios em todas as suas acções, revelando aos restantes actores internacionais como estes fazem parte da sua identidade. MANNERS, Ian (2008), p.75

autor explica que as três máximas fundamentais de acção normativa a nível internacional estão fundadas em três diferentes abordagens éticas²¹⁷:

As éticas valorativas enfatizam o carácter moral dos grupos sociais e as virtudes que estes prosseguem, tais como “generosidade” ou “justiça” (no caso da UE, os nove princípios substantivos desenvolvidos anteriormente). Com esta base ética virtuosa como pano de fundo, Manners acentua que “qualquer ética normativa da UE deve ser baseada no processo de ‘liderar por exemplo’, o que envolve assegurar que a UE é tanto coerente como consistente nas suas práticas”²¹⁸.

As éticas deontológicas realçam o papel das regras e deveres que guiam a acção dos indivíduos e grupos sociais. “Este tipo de ética não fornece os méritos absolutos que devem ser perseguidos, mas os meios [as codificações legais] através dos quais as acções são motivadas e praticadas”²¹⁹. Manners sublinha que as acções normativas requerem compromisso e diálogo com terceiros, pelo que “qualquer ética normativa deve ser baseada no conceito de ‘ser razoável’ em RI”²²⁰.

As éticas consequencialistas focam-se na acção recíproca entre os agentes e as consequências das acções: “esta abordagem não julga os casos éticos em relação [aos seus princípios ou] aos seus métodos mas guia-se pelas consequências derivadas da acção ou inacção”²²¹. Manners enfatiza que “UE deve ‘fazer o menor mal possível’ em RI. Isto implica assegurar que UE pense de um modo reflexivo sobre o impacto das suas políticas em países e regiões parceiras, em particular pelo encorajamento da propriedade privada e por práticas de condicionalidade positiva”²²².

Segundo o autor, a UE é uma potência normativa se aliar estas três máximas de comportamento aos nove princípios substantivos que lhe dão identidade. Resumindo, o poder normativo é delineado como um elemento prescritivo (“a UE deve agir por

217 São elas, a ética de virtudes, de cariz neo-aristotélico; a ética deontológica, de semblante neo-kantiano; e a ética consequencialista, derivada da filosofia de Bentham e John Stuart-Mill. MANNERS, Ian (2008), pp.75-79

218 MANNERS, Ian (2008), p.76

219 *Ibid.*, p.77

220 *Ibid.*, p.78

221 *Ibid.*

222 *Ibid.*, p.79

forma a expandir as suas normas para o sistema internacional”)²²³, como uma questão ontológica ligada à natureza identitária da UE (“a UE pode ser conceptualizada como um transformador de normas no sistema internacional”)²²⁴, como um instrumento de poder (“UE age normativamente para alterar as normas no sistema internacional”)²²⁵ e como uma forma de agir (uma conduta em RI que se prende com os princípios de “liderar por exemplo”, “ser razoável” e “fazer o menor mal possível”)²²⁶.

Segundo esta visão liberal, o conceito de poder normativo é complexo, esboçando-se em vários planos diferentes de identidade, comportamentais, éticos e de poder. No entanto, o argumento normativo não está isento de críticas por parte de autores liberais. Estas centram-se sobretudo em questões de legitimidade e coerção, nomeadamente em relação a assuntos ligados ao poder militar e ao uso da força. Estas críticas estão ligadas a duas questões centrais anteriormente afloradas: Existe legitimidade sem coerção? Há poder normativo quando existe coerção?

Karen Smith sinaliza o desenvolvimento de uma identidade europeia de segurança e defesa com o fim da Guerra Fria, após um momento em que a CEE era tida como uma potência civil por padrão (“civilian power europe by default”²²⁷). Segundo a autora, as razões para o crescimento de um perfil militar europeu prendem-se com a retirada das tropas americanas²²⁸ e com a reunificação da Alemanha, que levou ao aprofundamento da integração europeia²²⁹.

Karen Smith²³⁰ refere que o aumento da capacidade militar europeia é prejudicial para a UE. Para a autora, o fortalecimento dos recursos militares da UE traz consigo

223 MANNERS, Ian (2002), p.252

224 *Ibid.*

225 *Ibid.*

226 *Ibid.*, p.66

227 Neste período a CEE/UE era tida como uma potência civil por padrão devido à necessidade que os Estados Europeus tinham da NATO e da defesa dos EUA contra o bloco soviético. SMITH, Karen E. (2000), p.14

228 A autora enfatiza que esta retirada das tropas dos EUA “tanto deu espaço para a criação de uma política de defesa e segurança europeia, como parecia obrigar a esta tarefa”. SMITH, Karen E. (2000), p.14

229 Este aprofundamento da integração europeia com criação de um perfil militar, foi especialmente visível na substituição da Cooperação Política Europeia pela Política Externa de Segurança Comum (com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993).

230 Apesar de a autora se estar a referir ao conflito entre uma potência civil e o uso de instrumentos militares, esta análise pode ser transposta para os dilemas levantados na relação entre uma potência normativa e o uso de instrumentos militares. SMITH, Karen E. (2000), p.27

grandes inconvenientes²³¹ e tem um preço muito negativo para as suas pretensões normativas: “sinaliza que a força militar ainda é útil e necessária e que deve ser usada para promover os interesses da UE”²³².

Helene Sjurzen concorda que o aumento do poder militar da UE leva a um enfraquecimento do argumento normativo. Para a autora, com o reforço da vertente militar europeia, cria-se o risco de acabar com a excepção ontológica da UE: “o estabelecimento de capacidades militares europeias sinaliza [um] desenvolvimento em direcção a uma entidade semelhante a um Estado, o que faz com que a UE perca algumas características particulares que a tornam uma potência normativa”²³³.

No entanto, Sjurzen refere que “não se deve partir do princípio que a capacidade de ameaçar com o uso de força militar é contrária a uma potência normativa”²³⁴: tal como os instrumentos militares não são necessariamente malignos (veja-se a este propósito as acções de manutenção de paz sancionadas pela ONU), os instrumentos civis não são necessariamente benignos nem não-coercivos (uma vez que, por exemplo, as sanções económicas podem causar grandes danos a um Estado).

Wolfgang Wagner aborda a questão da militarização da UE sob o ponto de vista dos processos democráticos, referindo que a legitimidade normativa está relacionada com o controlo democrático das políticas externas de segurança e defesa. Wagner concorda que o fim da Guerra Fria aumentou a importância do destacamento de tropas europeias para missões militares, pois as acções do Conselho de Segurança têm sido menos vezes bloqueadas por países com direito de veto (consequentemente, as operações de manutenção de paz tornaram-se mais comuns)²³⁵.

231 Para a autora, o aumento do poder militar na UE traz consigo grandes problemas: (i) uma intervenção militar em conflitos internos depende sempre do aval da ONU (quando “não sancionada pela ONU não é considerada legítima”); (ii) “o alcance potencial de uma acção militar europeia seria sempre muito limitado”; (iii) a existência de “uma força militar de manutenção de paz independente lançaria dúvidas sobre o seu intuito”; e (iv) a “criação de uma UE armada capaz de intervir noutros países e regiões poder ter efeitos negativos [sistémicos], criando um dilema de segurança”. SMITH, Karen E. (2000), pp.21-26

232 SMITH, Karen E. (2000), p.28

233 SJURSEN, Helene (2006a), p.170

234 SJURSEN, Helene (2006b), p.239

235 WAGNER, Wolfgang (2006), p.202

No entanto, o autor adverte-nos para que este défice democrático representa um perigo interno para os Estados - “o lado negro da cooperação internacional”²³⁶. Desde logo, este fenómeno (pouco estudado pelos teóricos liberais) aumenta o controlo executivo europeu das decisões sobre as agendas domésticas²³⁷. Para além disso, “os acordos internacionais têm muitas vezes preços tão proibitivos que impossibilitam a sua rejeição, emenda ou bloqueio de ratificação por parte dos parlamentos nacionais”²³⁸. Por fim, os governantes e os parlamentos tendem a tratar os assuntos de forma demagógica e ideológica, para que estes sejam difíceis de contestar por parte de grupos domésticos²³⁹. Este défice democrático a nível nacional devia ser compensado a nível europeu, mas o Parlamento Europeu quase não tem competências em questões de política externa de segurança e defesa²⁴⁰.

Para Wolfgang Wagner, o controlo democrático é essencial para uma potência normativa²⁴¹. Sem este controlo, um grupo de países pode facilmente ultrapassar a oposição ao uso da força e assim, as missões militares europeias podem sofrer um dano para a legitimidade. Além disso, sem este controlo, há uma grande probabilidade de que os Estados que especializam e integram as suas forças militares se encontrem numa armadilha de co-decisão (*joint decision trap*)²⁴². Por estes motivos, existe um grande risco do défice democrático comprometer a habilidade de a UE liderar por

236 A cooperação internacional, tantas vezes exaltada por académicos liberais como a solução para os conflitos entre Estados, não está isenta de inconvenientes a nível interno: “a capacidade dos parlamentos nacionais controlarem as decisões executivas para o uso da força militar foi enfraquecida pela PCSD e nem o Parlamento Europeu, nem a Assembleia da União Europeia Ocidental, foram capazes de compensar esta perda de controlo parlamentar”. WAGNER, Wolfgang (2006), pp.200-203

237 A cooperação internacional em matérias militares faz com que os decisores a nível europeu tenham acesso privilegiado a informações sobre constrangimentos políticos dos outros governos e possam, desta forma, pressioná-los a tomar decisões (ocorrendo o perigo de cartelização da agenda internacional por parte dos líderes nacionais). WAGNER, Wolfgang (2006), p.204

238 WAGNER, Wolfgang (2006), p.203

239 *Ibid.*, p.204

240 Wagner explica que “os governos dos países da UE nem sequer têm a obrigação de consultar o Parlamento Europeu antes de decidir sobre o destacamento de tropas para missões militares”. WAGNER, Wolfgang (2006), p.209

241 Wagner esclarece que a “criação de um aparelho militar em torno da política externa europeia aumenta o risco de fuga autoritária por parte de uma elite militar, daí [...] a necessidade de controlo por parte de corpos parlamentares a nível europeu”. SMITH, Michael (2006), p.325

242 A “armadilha de co-decisão” (*joint decision trap*) foi identificada em 1988 pelo analista Fritz Scharpf. Esta armadilha verifica-se quando os decisores têm poder de vetar propostas, pelo que há uma tendência para as decisões governamentais serem tomadas pelo menor denominador comum. É um desafio político que se verifica em governos federais, como a Alemanha, ou em instituições regionais como a UE. SCHARPF, Fritz W. (1988), pp. 239–78

exemplo: se a UE vê na difusão da democracia um dos factores centrais da promoção da paz, o seu défice democrático enfraquece o seu poder normativo²⁴³.

Ian Manners conceptualizou inicialmente o poder normativo como algo próximo do poder civil e, por princípio, contrário à militarização e ao aumento do poder militar europeu. Este autor tinha muitas reservas em relação ao aumento das capacidades militares europeias, o que se comprova pelas críticas que tece aos apelos de militarização de Hedley Bull²⁴⁴. No entanto, o autor reconsiderou a sua posição e, face à crescente militarização europeia²⁴⁵, explica que este processo não leva inevitavelmente à diminuição do poder normativo europeu. As operações militares europeias – EUFOR – são tidas como o melhor teste para ver se é possível à UE ser ao mesmo tempo normativa e marcial²⁴⁶. Segundo Manners, apenas as acções militares irreflectidas levam à diminuição do poder normativo: “apesar de existir um gradual envolvimento em acções militares (na Bósnia, Macedónia e Congo), a UE tem o exercício da força predeterminado [e limitado] pelos ditames do poder normativo”²⁴⁷.

Ian Manners avisa que a política externa europeia é conduzida por discursos normativos de acção internacional que podem ser corrompidos pela lógica de militarização, proveniente de outras ideias e discursos²⁴⁸. Para combater os perigos do militarismo, o autor realça que a acção externa europeia deve ser direccionada para o objectivo de paz sustentável. Neste sentido, quaisquer tarefas militares (sejam elas

243 WAGNER, Wolfgang (2006), pp.212-213

244 MANNERS, Ian (2002)

245 Manners considera que este processo de militarização atingiu o seu pico em Dezembro de 2004, com a tomada de controlo por parte da UE da missão da NATO (SFOR) na Bósnia, com o objectivo de supervisionar a implementação militar dos acordos de Dayton. A missão liderada pela UE – EUFOR Althea – ainda se encontra operacional.

246 MANNERS, Ian (2004), p.2

247 Para Manners, se as missões militares em que a UE participa se submeterem à base normativa europeia (de promoção e defesa dos princípios de liberdade, democracia, respeito pelos DH e liberdades individuais e primazia do direito) o poder normativo da UE não é afectado por elas. MANNERS, Ian (2006), p.173

248 Assim, o maior perigo que o poder normativo europeu enfrenta relaciona-se com os discursos que propõem uma maior militarismo, nomeadamente discursos ligados à noção de superpotência. Estas ideias e doutrinas defendem o aumento dos efectivos militares e uma política de resolução de conflitos pelas armas (a Esparta antiga, a Roma imperial e a Alemanha de Bismark e de Hitler são alguns exemplos históricos de entidades políticas militaristas). SMITH, Michael (2006), p.325; ANTUNES, Manuel (2004), p.1235

forças de combate de gestão de crises ou de estabilização pós-conflito) “só devem ser accionadas sob a alçada de um mandato da ONU em caso de genocídio”²⁴⁹.

Erik Eriksen aborda a problemática do argumento normativo em questões de coercividade e legitimidade, sob um ponto de vista cosmopolita. Segundo o autor, as questões paradoxais que envolvem a acção normativa e militar apenas podem ser resolvidas com referência ao cosmopolitismo, pelo que a única forma de resolver este dilema é regressar aos postulados de Kant e assegurar a paz pelo direito²⁵⁰. Assim, de acordo com a perspectiva kantiana, “existe necessidade de meios coercivos porque o direito apenas se faz cumprir com ameaça de sanções”²⁵¹. Seguindo esta lógica, os actores internacionais podem legitimamente usar força para assegurar a conformidade de todos em relação aos DH e liberdades fundamentais.

O problema da acção colectiva em termos internacionais, prende-se com a fragilidade das leis internacionais: não existe qualquer autoridade central e as leis derivam muitas vezes de tratados e acordos entre Estados que não são vinculativos para todos e não penalizam de forma coerente os prevaricadores. Eriksen assume que existe uma tendência geral de comprometimento discursivo para com os direitos humanos, mas reforça que as “políticas de direitos humanos podem degenerar facilmente numa retórica universalista vazia, enquanto estes direitos não forem positivados e a lei não for igualmente vinculativa para todos”²⁵².

As questões legais que se prendem com o conceito de soberania Estatal são vistas pelos cosmopolitas como regras secundárias²⁵³ perante os princípios avançados

249 MANNERS, Ian (2004), p.19

250 Para os cosmopolitas, o direito é um complemento funcional da moralidade e da política, que estabelece expectativas de comportamento e resolve os problemas da acção colectiva. Quando uma lei é aceite e observada por todos, os comportamentos dos actores tornam-se mais previsíveis e coerentes em torno de acções positivadas como normais e aceitáveis (por seu turno, os comportamentos legislados como inaceitáveis são punidos, tornando-se por isso mais raros). A autoridade da lei provém da sua obrigatoriedade e imparcialidade perante todos (neste sentido, a legitimidade das leis deriva paradoxalmente do facto de estas serem coercivas). Eriksen critica abertamente alguns postulados liberais ao afirmar que não é a delegação de soberania ou os acordos e contratos entre Estados que garantem a acção colectiva. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.256

251 ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.252

252 O autor explica que muitos problemas de acção colectiva ligam-se ao incumprimento do direito internacional, que deriva da inexistência de sanções concretas: vai continuar a existir um “risco inevitável de arbitrariedade, enquanto alguns actores continuarem a violar os direitos humanos impunemente”. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), pp.253-255

253 Erik Eriksen refere que “na perspectiva cosmopolita as fronteiras dos países têm estatuto meramente derivado” ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.256

pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). É esta prioridade legal que pressupõe a legitimidade da acção internacional quando estão em causa os direitos mais básicos dos indivíduos: “quando confrontada com crimes contra a humanidade, a sistema internacional deve poder agir, mesmo com recurso à força militar”²⁵⁴.

Erik Eriksen afirma que as políticas normativas podem ser analisadas, tendo por base o conceito de cosmopolitismo²⁵⁵: a característica definidora de uma potência civil é o respeito por princípios humanitários básicos (e não a ausência de meios coercivos) e o princípio característico de uma potência normativa é a defesa da lei cosmopolita internacional (e não a propensão para agir de acordo com motivos honrados)²⁵⁶.

O autor reconhece grande valor e influência ao desenvolvimento da UE, considerando-a como uma entidade que promove os valores cosmopolitas e que faz avançar o alcance e a força do direito internacional na sociedade internacional. Segundo este ponto de vista cosmopolita, a UE é um actor normativo porque representa uma limitação do nacionalismo e do poder estatal excessivo; porque é uma entidade regulada e equilibrada pelo poder dos Estados (que a impedem de se tornar num ‘Leviatã’ de Thomas Hobbes); e porque submete as suas acções a uma lei hierarquicamente superior (e só é normativa quando se sujeita a essa lei superior)²⁵⁷.

Em jeito de conclusão, Erik Eriksen reconhece a existência de inconsistências e ambiguidades no comportamento da UE, mas considera que esta é “a entidade mais promissora de se tornar numa organização regional pós-nacional poderosa e um exemplo a seguir por todas as outras organizações regionais”²⁵⁸.

A revisão de literatura de carácter liberal efectuada permite a resposta à pergunta: *o poder normativo é legitimável em termos teóricos?* Deste prisma, o poder

254 ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.256

255 O conceito de cosmopolitismo implica o facto de “um actor sujeitar as suas acções aos condicionalismos de uma ordem mais elevada”. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.252

256 Assim, o critério para julgar as políticas normativas é a defesa do direito internacional. Para Eriksen, este direito internacional é um direito cosmopolita dos indivíduos inseridos numa comunidade internacional, baseada em alguns princípios universais e que vincula de forma igual todos os países e actores internacionais. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.253

257 ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), pp.265-266

258 *Ibid.*, p.266

normativo é um instrumento de análise legítimo em RI. Os autores liberais associam a novidade ontológica da UE à promoção de princípios e comportamentos normativos, que servem de exemplo para uma transformação profunda das práticas em RI. A grande incerteza liberal em relação ao argumento normativo prende-se com o poder militar e o exercício de coerção nas relações entre actores internacionais.

Para Karen Smith, Helene Sjursen e Wolfgang Wagner, o desenvolvimento do poder militar a nível europeu é prejudicial para o argumento normativo, pois põe em risco o regime de excepção ontológica da UE e a sua identidade e legitimidade normativas (estes autores tendem a considerar o uso de coerção como contrário ao poder e legitimidade normativas). Ian Manners considera que o aumento da militarização não tem grande efeito sobre o poder normativo da UE, pois esta entidade tem o exercício da força predeterminado pela sua identidade (e seus ditames normativos). Já Erik Eriksen considera o aumento do poder militar como um fenómeno positivo, uma vez que é essencial o uso de coerção para que o futuro direito internacional cosmopolita seja respeitado e observado por todos os actores em RI (o direito só se faz cumprir pela ameaça credível de sanções).

2.2 - Tradição Realista e a rejeição do Poder Normativo

A tese de poder normativo nas RI relaciona-se intimamente com análises que tenham em consideração a importância das teorias normativas ou prescritivas. Apesar de fazer uso de teorias normativas na construção do modelo teórico de RI, os realistas dão-lhes um papel insignificante: estas teorias são apenas utilizadas para aconselhar a melhor acção estatal perante os desafios sistémicos das RI (os realistas consideram que o comportamento dos actores internacionais deriva primordialmente do interesse e das políticas de poder e relegam para segundo plano debates legalistas, morais ou éticos, como fundamento para a acção internacional). Neste sentido, o paradigma

realista é aquele que mais afastado está da lógica do argumento do poder normativo e o que mais contesta as várias assumpções liberais a este respeito. As análises de Hedley Bull, Robert Kagan, Barry Andrew Hussey e Adrian Hyde-Price confirmam a rejeição realista do argumento normativo e levantam várias questões sobre o mesmo.

Hedley Bull foi um dos grandes defensores do retorno ao pensamento realista nos estudos europeus. Num dos seus artigos essenciais²⁵⁹, o autor refuta a necessidade de regressar ao liberalismo dos anos 20. Para Bull, as ideias neo-liberais são exageradas: tanto a importância do poder civil em RI defendida por Duchêne, como o processo de interdependência complexa advogado por Nye e Keohane são interpretações progressistas que não são comprovadas pelos factos.

O autor explica ainda que as evidências do declínio das políticas de poder foram mal interpretadas²⁶⁰. Assim, as guerras perdidas pelos EUA não demonstram a impotência do poder militar, mas simplesmente a vitória dos adversários. Por seu turno, o aumento de movimentos e relações transnacionais não retiraram autonomia ao Estado mas, pelo contrário, permitiram aos actores estatais tentar controlar áreas que antes estavam relegadas ao sector privado. Por fim, a influência e o poder da UE e de outros actores civis são condicionados pelo ambiente estratégico de segurança proporcionado pelo poder militar de outros Estados.

A análise de Bull centra-se na necessidade de os países europeus adquirirem uma maior auto-suficiência em questões de defesa. Isto porque os Estados da Europa Ocidental são vulneráveis enquanto dependerem dos EUA (e do papel da NATO) e não tiverem meios de promover a sua segurança²⁶¹. Apesar de datado, o ensaio de Hedley Bull pode ser transposto para o panorama actual. Ele apresenta três razões

259 BULL, Hedley (1982)

260 *Ibid.*, pp.150-151

261 *Ibid.*, p.152

para os Estados europeus desenvolverem o poder militar: a divergência de interesses com os EUA²⁶², a contínua ameaça soviética²⁶³ e a regeneração da Europa²⁶⁴.

Hedley Bull repudia a “crença de que as sociedades podem sobreviver sem gastar uma grande porção da sua riqueza em defesa”²⁶⁵, explicando que ela vai contra todas as evidências históricas. Seguindo esta linha de raciocínio, o autor exorta a uma postura de fortalecimento da segurança europeia com a criação de uma defesa europeísta. Para este académico, só faz sentido um actor em RI renunciar ao papel desempenhado pela força, quando ele depende de si próprio para assegurar a sua defesa e segurança²⁶⁶. A renúncia europeia ao uso da força, quando esta entidade depende dos EUA em termos de segurança e defesa, é vista por Bull como um anacronismo que deve ser corrigido pela militarização europeia.

As ideias de Robert Kagan estão, em linha com as críticas de Bull, alicerçadas na excessiva dependência securitária da UE. Para este autor, após a II Guerra Mundial os Estados europeus adoptaram uma nova cultura estratégica: baseada na rejeição do princípio do equilíbrio de forças, no abandono da dependência em forças militares, na rejeição das ambições hegemónicas dos Estados, na integração e submissão da Alemanha e no abandono da *Machtpolitik* (políticas de poder) e das políticas de ambição nacional²⁶⁷. No entanto, Kagan afirma que os Estados europeus

262 Esta divergência é notória em questões relacionadas com o excessivo recurso dos EUA em usar a força para resolver problemas internacionais: as políticas americanas estão em conflito com as ideias da Europa Ocidental, principalmente “pela associação dos EUA com um Estado de Israel abertamente expansionista e pelo ênfase dos EUA em fazer uso da força, não só para impedir a intervenção soviética, mas para evitar a mudança política nos países do Médio Oriente e coagi-los por forma a tornar disponíveis os seus recursos petrolíferos”. Por outro lado, a divergência prende-se também com a posição proeminente dos americanos no processo de decisão da NATO e, actualmente, existem também atritos derivados da relação entre a PSDE e a NATO. BULL, Hedley (1982), pp.153-154

263 O autor refere que o balanço de poder entre os Estados da Europa e a Rússia vai continuar a ser um elemento essencial na segurança do continente. Actualmente revestem-se de grande importância as questões de dependência energética dos Estados da UE em relação à Rússia. BULL, Hedley (1982), pp.154-156

264 Neste sentido, Bull reforça a ideia que o primeiro objectivo de uma comunidade é o de fornecer segurança e que a dependência securitária é situacional: é uma consequência contextual e transitória do pensamento europeu do pós-guerra. BULL, Hedley (1982), pp.156-157

265 BULL, Hedley (1982), p.156

266 *Ibid.*, p.157

267 Este sistema pós-moderno de integração europeia é visto por Kagan como um paraíso semelhante aos ditames da paz perpétua de Kant: entre si, os europeus rejeitam o uso de força, têm regras de comportamento entre Estados auto-impostas e possuem uma consciência moral (que substitui a amoralidade derivada das teorias maquiavélicas). KAGAN, Robert (2002), p.51

resolveram o paradoxo de Kant²⁶⁸ por meio da dependência em segurança externa: “o ingrediente crítico para o processo de integração europeia foi a presença de forças americanas que garantiam a segurança da Europa”²⁶⁹.

Para além de reforçar o papel que a dependência securitária teve para a construção da UE, Kagan explica que o comportamento dos actores internacionais é sempre influenciado pelos recursos e capacidades materiais à sua disposição. Neste sentido, “a força militar americana origina propensão para o uso de força, [tal como] a fraqueza militar europeia gera aversão a recorrer ao uso da força”²⁷⁰.

Com estas ideias - a necessidade primária de segurança em RI e o facto de o comportamento de um actor estar condicionado aos seus recursos e capacidades - Robert Kagan reafirma a importância do realismo para compreender as RI. Ao mesmo tempo minimiza as assumpções liberais, nomeadamente as ideias realçadas no argumento normativo. Para Kagan, se a UE tivesse as mesmas capacidades e o mesmo poder que os EUA, comportar-se-ia de forma semelhante a esta potência.

Barry Andrew Hussey critica fortemente o estudo académico sobre a UE, sublinhando que ele é “dominado por uma corrente liberal-construtivista que o separou das análises de RI baseadas na centralidade do poder e dos interesses”²⁷¹. Hussey insurge-se contra estas análises e reclama que, independentemente das mudanças

268 O Paradoxo de Kant é resumido por Kagan na questão: “como atingir a paz perpétua sem destruir a liberdade humana?” Kant explica que a única solução para eliminar o mundo hobesiano anárquico (de desconfiança e conflito de todos contra todos) é a criação de um governo mundial que concentre em si todo o poder. No entanto, Kant reconhece que esta solução é uma ameaça ainda maior contra a liberdade dos indivíduos. Para Kagan, os europeus arranjam outra solução para o problema: a defesa e seguranças foram fornecidas pelo exterior (NATO e EUA), pelo que os europeus não precisaram do poder para alcançar a paz. Assim, o autor considera irónico que os europeus rejeitem de um modo tão veemente as políticas de poder e desvalorizem de forma categórica o poder militar: exactamente os dois elementos essenciais de uma cultura estratégica que lhes permitiu a integração dos Estados e a construção da UE. KAGAN, Robert (2002), p.57

269 KAGAN, Robert (2002), p.56

270 Para explicar este ponto de vista, Kagan recorre ao exemplo histórico dos mesmos actores nos séculos XVIII e XIX: nessa época os EUA repudiavam o uso de força e criticavam as políticas de poder dos impérios europeus – “os estadistas americanos tinham um discurso muito parecido com os dos políticos europeus da actualidade (enaltecendo as virtudes do comércio e apelando ao uso do direito internacional e da opinião mundial em detrimento da força)”²⁷⁰. Tal como actualmente “o uso da força militar americana é uma agressão contra a essência e os ideais da Europa pós-moderna”, também as “monarquias imperialistas europeias dos séculos XVIII e XIX eram agressões para os ideais republicanos da América”. KAGAN, Robert (2002), pp.46-53

271 Para o autor, os estudiosos da UE demonstram uma tendência excessiva para enfatizar a natureza única da UE e para basear as suas análises numa assumpção ontológica sobre a UE. Seguindo este raciocínio, os autores liberais e construtivistas têm uma propensão para desculpar as falhas e incongruências nos comportamentos da UE (ou seja, os momentos em que as acções desta entidade não confirmam os pressupostos liberais/construtivistas) e para analisar, de uma forma apriorista, a UE como uma entidade ou um processo vocacionado para o bem. HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.2

pontuais nos processos políticos, a natureza da política internacional mantêm-se a mesma: a luta pelo poder e pela paz²⁷². Hussey afirma que se “deve estudar a Europa de um ponto de vista mais instrumental e menos utópico”²⁷³. Logo, as tentativas de realçar a novidade e a especificidade da entidade UE e transpô-las para um processo de transformação da política internacional, são tidas como um método de estudo errado: em vez disso, “deve-se examinar em primeiro lugar em que tipo de mundo a UE está inserida e como este afecta o seu comportamento”²⁷⁴. Assim, o autor reforça a visão realista de que o elemento de estudo essencial em RI é a análise sistémica²⁷⁵.

Para Hussey a UE é um actor complexo, desde logo pela dificuldade em conceptualizá-la enquanto um actor único e coerente em RI. O autor cita Adrian Hyde-Price para oferecer uma explicação realista para este fenómeno: “existe uma distribuição estrutural de poder na UE que impede a cooperação mútua em termos de política externa ao nível dos Estados”²⁷⁶. Cita ainda um estudo de Hubert Zimmerman para revelar um exemplo empírico da falta de coerência da UE em termos de políticas comerciais: quando se relaciona com a Rússia ou a China, a UE não age de acordo com as estratégias de condicionalidade positiva e negativa que usa nas suas relações com outros actores internacionais; em vez disso, utiliza uma “estratégia baseada em interesses geopolíticos à custa de interesses sociais”²⁷⁷. Estes exemplos comprovam que “é possível estudar áreas onde a UE tem métodos e motivos para o seu

272 HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.3

273 Para Hussey, a análise ontológica ou identitária da UE não é um factor indispensável para compreender os comportamentos deste actor na esfera internacional: não é imprescindível analisar e interpretar o processo de construção e desenvolvimento da UE, para a compreender enquanto agente internacional. Assim, o “debate teórico sobre a natureza da UE enquanto actor internacional, acompanhado por uma discussão sobre a sua coerência, é um argumento secundário”. HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.10

274 O autor afirma que “ao analisar em primeiro lugar a natureza da UE, o investigador pode defini-la na base dos seus interesses de pesquisa e só depois examinar como esta entidade interage com o outro e com o sistema que a rodeia”. HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.12

275 Mesmo que a forma de conceptualizar e entender o poder mude radicalmente, a natureza do sociedade internacional e o comportamento geral dos actores mantêm-se inalterados: “as forças sistémicas influenciam os actores dentro de um sistema de uma forma estrutural”. HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.11

276 HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.4

277 Ao analisar a estratégia negocial da UE nas adesões da China e da Rússia à OMC, Zimmerman conclui que se pode adoptar uma análise realista às acções da UE, uma vez que “existe uma evidência suficientemente forte para concluir que um dos motivos nucleares da UE nestas negociações era aumentar os seus ganhos relativos em relação a outras grandes potências”. Nestes casos, a prioridade dada aos interesses geopolíticos (em relação aos sociais e normativos) implica que a UE também exerce uma acção internacional ‘normal’/realista fundada num quadro de competição internacional. HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.7

comportamento estratégico ser conduzido pelo interesse²⁷⁸. Ou seja, a complexidade da UE não implica que ela não possa ser examinada num quadro mental em que intervêm a competição, o interesse e a auto-reflexão (não é necessário desenvolver uma ontologia própria ou analisá-la somente dentro dos limites de um paradigma no qual apenas intervêm critérios como a cooperação, os valores e as normas)²⁷⁹.

Adrian Hyde-Price critica fortemente as análises liberais sobre os processos de integração europeia e de desenvolvimento da PSDE. O autor inicia a sua reflexão com um resumo das assumpções centrais da perspectiva liberal no estudo da UE²⁸⁰. Segundo o autor, as perspectivas liberais apresentam três problemas centrais: são reducionistas²⁸¹, têm ausência de poder²⁸² e são normativamente acríticas²⁸³. Por outro lado, o autor reconhece que os fenómenos de integração europeia (e criação da UE) e de desenvolvimento da PDSE são casos de difícil avaliação para a teoria neorealista²⁸⁴. Para colmatar esta limitação explicativa, Adrian Hyde-Price procura clarificar estes processos com uma análise baseada no realismo estrutural²⁸⁵.

A integração europeia costuma ser representada como um projecto de paz desenhado para ultrapassar as causas da guerra e estabelecer um fundamento para uma paz estável e duradoura. O autor defende que, do ponto de vista realista, o mais importante não é enaltecer o resultado final da integração mas sim “tentar perceber porque é que as instituições da CEE foram bem sucedidas enquanto outros projectos

278 HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.223

279 HUSSEY, Barry Andrew (2008), p.8

280 Para os liberais, “existe uma abordagem distintivamente europeia sobre RI”; “a UE é uma potência ‘civil’/normativa’ empenhada a ‘civilizar’ as RI”; “a UE é uma entidade nova e benigna na política internacional” e “a fraqueza aparente da UE (...) constitui a base da sua força”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.217

281 Pois tentam explicar os resultados internacionais por meio de uma combinação de elementos localizados a nível nacional ou subnacional (não dando a devida importância à vertente sistémica). HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.218

282 Negligenciam o papel do poder, esquecendo-se que “o poder de influência exercido pela UE é condição de um ambiente estratégico fornecido pelo poder militar de Estados que ela não controla”. BULL, Hedley (1982), p.151

283 Os liberais perspectivam o poder normativo e o poder civil como processos eminentemente bons e não têm um distanciamento crítico: “o objecto de estudo é visto como uma personificação dos valores-chave em que os académicos acreditam”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.218

284 O neorealismo tende a enfatizar os obstáculos para a cooperação num sistema anárquico de auto-ajuda, onde os Estados estão concentrados com ganhos relativos. Esta teoria sugere que as instituições internacionais têm pouco impacto no comportamento dos Estados (especialmente das grandes potências), pelo que os desenvolvimentos na UE de cooperação multilateral institucionalizada parecem contradizer esta assumpção central do paradigma realista.

285 HYDE-PRICE, Adrian (2006)

inspirados em noções liberais [como a Liga das Nações] falharam no pós-guerra”²⁸⁶. De um ponto de vista sistémico, a condição central para o processo de integração europeia foi a bipolaridade do período de Guerra Fria: as potências europeias diminuíram as suas preocupações sobre ganhos relativos e competição entre si, devido ao perigo externo representado pela URSS. Neste contexto a cooperação tornou-se mais fácil de atingir, até porque “ocorreu sob o guarda-chuva securitário providenciado pelos EUA e institucionalizado na NATO”²⁸⁷.

Como reconhece Adrian Hyde-Price, tanto a estrutura sistémica como o clima de confiança entre americanos e europeus facilitaram a cooperação entre os Estados Europeus (sendo esta uma excepção às previsões neorealistas): “nalgumas condições as preocupações dos Estados para com os ganhos relativos são relaxadas, nomeadamente quando a competição securitária é fraca e os Estados não consideram os seus interlocutores como uma ameaça”²⁸⁸. Com esta garantia de segurança oferecida pelos EUA, os Estados da Europa Ocidental foram capazes de disponibilizar mais recursos para a criação de Estados-Providência, em vez de os gastarem no aumento do clima bélico (“*welfare instead of warfare*”)²⁸⁹.

A obtenção e o desenvolvimento de novas formas de cooperação económica e política não significam que a CEE/UE constitui uma entidade com uma nova forma de poder ou que a natureza da política internacional tenha mudado fundamentalmente (como sugerem Duchêne e Manners). Hyde-Price refere que a CEE/UE é apenas um veículo de cooperação num limitado número de assuntos secundários²⁹⁰, num

286 HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.224

287 Esta estrutura sistémica bipolar não significou o fim dos conflitos de interesse entre os Estados Europeus, apenas criou condições para que estes conflitos fossem resolvidos de forma pacífica. Os EUA encorajaram este processo de cooperação por meio do Plano Marshall e da garantia de segurança oferecida pela NATO: “a reaproximação Franco-Alemã foi crucial para o sucesso da integração, mas esta foi apenas possível dada a presença reconfortante do ‘gigante’ americano”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), pp.224-225

288 HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.222

289 *Ibid.*, p.225

290 Adrian Hyde-Price afirma que “a UE é um repositório de preocupações éticas de segunda ordem dos Estados, nas situações em que essas preocupações não colidem com os interesses nacionais. Através da UE, os Estados empenham-se a espalhar valores políticos partilhados como a democracia, o multilateralismo ou os direitos humanos”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.223

processo orientado pelos Estados mais poderosos para configurar o ambiente externo da UE (nomeadamente, determinar o comportamento dos Estados fronteiriços).

Com estas alegações Hyde-Price refuta as pretenções liberais e o cerne do argumento normativo, reforçando que, “como os realistas esperavam, o processo [de cooperação] foi conduzido pelos Estados-membros maiores e poucos podem discutir que o impacto do processo de integração a nível da política internacional foi, no máximo, marginal”²⁹¹. O autor refere que a UE tem práticas e comportamentos regulares nas relações internacionais (comportamentos descritos pela tradição realista)²⁹² e assinala as políticas externas de vizinhança nos países do Leste da Europa como um exemplo desta situação²⁹³. Esta análise demonstra que o argumento do poder normativo é vazio e utópico, não adere à realidade: “A UE age como potência civilizadora apenas porque é usada pelos seus Estados mais poderosos como um instrumento de imposição de normas e valores comuns no Leste Europeu pós-comunista”²⁹⁴.

Adrian Hyde-Price exemplifica ainda a fraqueza do argumento normativo com o comportamento da UE no conflito dos Balcãs. A UE tentou usar o seu *soft power* para solucionar o conflito dos Balcãs mas “a crise dos Balcãs [apenas] sublinhou as limitações do *soft power* da UE e mostrou a necessidade de a UE ter forças militares credíveis para apoiar a sua diplomacia”²⁹⁵. Com este fracasso houve uma significativa reestruturação dos exércitos europeus para acções de gestão de conflitos militares, de operações de manutenção de paz e de intervenção humanitária²⁹⁶. O autor considera

291 Deste modo, o autor resume a política de cooperação externa europeia às políticas egoístas das potências europeias (Alemanha, França, Reino Unido): “uma tentativa colectiva de moldar e configurar o ambiente externo da UE, conduzida pelas potências europeias”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.222-225

292 Tal como acontece num Estado, os instrumentos usados pela UE para ordenar o seu ambiente externo baseiam-se em *soft power* (persuasão diplomática, negociação e compromisso) e *hard power* (políticas económicas coercivas, nomeadamente sob a forma de cláusulas de condicionalidade).

293 “A UE serve como um instrumento de hegemonia colectiva que usa o poder de formas variadas: por meio de parceria política ou ostracismo; por via de uma política económica de incentivos e punições (carrots & sticks) e por meio de promessa de adesão ou ameaça de exclusão da UE”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.227

294 HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.227

295 *Ibid.*

296 Esta “emergência de forças armadas limitadas e profissionais em vez de exércitos recrutados reflecte uma mudança de paradigma securitário: da defesa territorial nacional ou colectiva para um paradigma de projecção de poder expedicionário europeu”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.230

que a UE aprendeu com esta lição de realismo, uma vez que “os eventos dos Balcãs tiveram um papel catalítico no lançamento da PSDE”²⁹⁷.

Para Hyde-Price, a PSDE é produto da confluência de duas pressões sistémicas distintas²⁹⁸: unipolaridade global (dada a posição única de poder dos EUA em RI que, no entanto, não tem um poder hegemónico no mundo) e multipolaridade regional (sistema multipolar equilibrado²⁹⁹ com cinco potências na Europa - EUA, Rússia, Alemanha, França e Reino Unido – nenhuma das quais com possibilidades credíveis de ser hegemónica nesta região). O autor explica que a PSDE não deve ser vista como um embrião de um exército europeu, mas como “um instrumento de diplomacia coerciva coligacional (ao serviço da coligação de Estados Europeus)”³⁰⁰. Ou seja, as potências europeias vão continuar a proteger os seus direitos e prosseguir as suas prioridades nacionais de política externa e a PSDE está destinada a continuar a ser um órgão intergovernamental sem poderes próprios³⁰¹.

Para Adrian Hyde-Price a ênfase neorealista na distribuição estrutural do poder é um instrumento analítico poderoso, capaz de descodificar as dinâmicas da cooperação europeia nos âmbitos da defesa, segurança e políticas externas. Desta forma, é sublinhada a importância da bipolaridade para a emergência da CEE/UE e da unipolaridade mundial e multipolaridade equilibrada europeia para o desenvolvimento da PSDE: “A estrutura do sistema internacional (unipolaridade global e multipolaridade equilibrada na Europa) disponibiliza um conjunto opções potenciais para os Estados e

297 HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.228

298 *Ibid.*, pp.228-230

299 Ao desenvolver as causas deste sistema multipolar equilibrado, Hyde-Price explica que os EUA não têm um poder regional hegemónico na Europa (apesar da unipolaridade a nível mundial); que a Rússia não é uma ameaça tão premente porque está separada da Europa por um cinto de Estados independentes na Europa de Leste; que a Alemanha é o Estado europeu mais poderoso e com uma economia mais forte mas não tem uma vantagem relativa de poder, quando comparada com a junção da França e Reino Unido. O autor refere ainda que este equilíbrio de poderes na Europa limita a competição securitária, facilita a domesticação do nacionalismo e possibilita uma maior cooperação entre potências. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.230

300 HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.230

301 “A responsabilidade de direccionar e dar substância às políticas externa e de segurança europeias vai permanecer na mão das maiores potências europeias”. HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.231

fornece incentivos para estratégias particulares na área da política externa, mas não predetermina resultados particulares”³⁰².

Os autores liberais insurgem-se contra esta análise sistémica, que consideram reducionista e tendenciosa. Helene Sjursen aponta a concepção da racionalidade dos actores como uma das maiores fraquezas presentes nas análises realistas. A autora critica os realistas referindo que estes “só pensam no actor egoísta que procura sempre efectuar as acções que lhe tragam mais benefícios”³⁰³ e advoga a necessidade de reformular o conceito de actor racional, alargando-o a situações em que os actores examinam qual a acção certa ou mais apropriada num contexto específico (em vez de procurarem sempre a acção mais benéfica para si).

Sjursen³⁰⁴ efectua uma análise sobre o poder normativo dos EUA e apresenta uma justificação para a postura realista em relação a argumentos normativos: a política externa americana tem por tradição um tom normativo³⁰⁵. No entanto, existe normalmente um grande desfasamento entre os princípios aclamados e defendidos e as práticas correntes dos EUA, pelo que existe um grande cepticismo dos académicos americanos em relação à noção de política externa normativa.

Deste modo, as análises realistas tendem a suspeitar das justificações de política externa com referência a princípios morais e normas. Este ‘cepticismo realista’³⁰⁶ prende-se fundamentalmente com a suspeita de hipocrisia e de agendas escondidas dos Estados, ao enfatizar e justificar a sua acção em torno de políticas normativas. Para Sjursen, a comparação que os realistas fazem entre a política externa normativa dos EUA e a política externa normativa da UE é errada.

302 HYDE-PRICE, Adrian (2006), p.232

303 SJURSEN, Helene (2006b), p.238

304 *Ibid.*

305 Isto é, a política externa americana tem tradição de focar-se em questões ligadas aos DH e aos princípios democráticos. SJURSEN, Helene (2006b), p.240

306 O ‘cepticismo de processos’ deriva da “ligação entre idealismo normativo e a imposição de princípios pelo uso da força”: o poder normativo exercido pelos EUA promove cepticismo e acusações de hipocrisia pela utilização de políticas de poder coercivas para alcançar objectivos normativos e assegurar o respeito pelas suas ideias e convicções. O ‘cepticismo de validade abstracta’ liga-se à crença da existência de normas universais absolutas que podem ser adoptadas por meio de princípios e imperativos morais irrespectivamente do contexto onde estão a ser adoptadas (sem ter em conta as condições históricas, geopolíticas, de poder regional ou os interesses particulares dos actores implicados): o poder normativo praticado pelos EUA é criticado porque procura impôr normas sem ter em conta os contextos em que elas vão ser implementadas. SJURSEN, Helene (2006b), pp.240-241

A autora resume o problema, ao afirmar que “as ‘normas universais’ e os ‘imperativos morais’ [são conceitos que] demonstram que as normas, os valores e as ideias não são por natureza benignos e que a concepção de ‘potência normativa’ é, por esta razão, tendenciosa e parcial”³⁰⁷. Neste sentido, Sjursen defende a necessidade de desenvolver um paradigma conceptual que permita distinguir os princípios e comportamentos normativamente aceitáveis: “só desta forma é possível eliminar o cepticismo em torno desses princípios e comportamentos e separá-los de análises que os rotulem como simples expressões de imperialismo eurocêntrico”³⁰⁸.

Helene Sjursen defende que o paradigma liberal cumpre esta função de clarificar a natureza do argumento normativo europeu, por forma a libertá-lo das análises realistas cepticistas. Dentro desta lógica, o poder normativo da UE depende dos princípios de universalização e de auto-vinculação do direito.

As políticas normativas deixam de ser vistas como tendenciosas se, desde logo, seguirem um ‘princípio de universalização’: se todos aceitarem o valor da norma ela é válida³⁰⁹. No entanto, existe sempre o problema espinhoso de resolver as tensões entre as várias normas universais: numa situação concreta, diferentes normas universais podem colidir, pelo que é sempre necessário adequar as normas ao contexto particular. Enquanto a UE parece preocupar-se com a adaptação dos princípios universais aos contextos em que estes são introduzidos, os EUA não se preocupam com os contextos nos quais as normas universais são introduzidas³¹⁰.

No entanto, actuar de uma forma normativa não implica apenas respeitar o princípio de universalização - um actor pode seguir este princípio apenas quando lhe é benéfico para atingir os seus interesses particulares. Assim, uma potência normativa deve respeitar o princípio de ‘auto-vinculação do direito’: agir normativamente é

307 SJURSEN, Helene (2006b), p.241

308 *Ibid.*

309 O princípio de universalização afirma que “uma norma é válida se todos os agentes por ela afectados aceitarem as consequências e efeitos secundários que a sua observância geral possa vir a ter nos interesses de todos”. SJURSEN, Helene (2006b), p.243

310 SJURSEN, Helene (2006b), p.244

também respeitar os princípios legais acordados (agir de acordo com a lei)³¹¹. Neste sentido, a UE deve submeter-se, como qualquer outro actor, ao direito internacional que ajuda a promover – é esta igualdade dos Estados perante a lei que mitiga “a preocupação dos Estados mais fracos em relação à imposição de interesses pelos mais fortes, em nome de preocupações normativas”³¹².

O problema central desta proposição é a inexistência de um direito cosmopolita internacional. Sjursen reforça que só com a positivação dos direitos humanos (DH)³¹³ é possível evitar que os mais fortes usem uma política externa moral para seu próprio benefício, e só assim é possível impedir que os DH sejam vistos como arbitrários. A autora clarifica, no entanto, que o argumento do poder normativo também deve ser compreendido como uma prática de construção da identidade europeia. Assim, o poder normativo da UE equivale à promoção europeia de valores próprios e não à imposição de valores (como o faziam os impérios históricos e as superpotências)³¹⁴.

Em suma: uma potência normativa age para transformar os processos das políticas de poder (com um enfoque no sistema legal internacional) e tem de se vincular a si própria a princípios legais comuns e internacionalmente aceites (TPI, DUDH, entre outros). A UE é uma potência normativa porque dá um grande ênfase à criação e desenvolvimento de um direito cosmopolita; porque quebra a política externa tradicional (centrada no interesse próprio); porque tenta ultrapassar a importância dada às políticas de poder e porque está disposta a autovincular-se aos ditames do direito internacional que tenta promover³¹⁵.

311 O princípio de auto-vinculação do direito afirma que todos os actores se devem submeter às normas internacionais acordadas e que “a coerção deve apenas ser utilizada em coerência com os arranjos legais existentes e de acordo com o respeito por essas regras legais”. SJURSEN, Helene (2006b), p.245

312 SJURSEN, Helene (2006b), p.245

313 A autora explica que os direitos humanos desafiam o sociedade internacional actual, uma vez que possibilitam a quebra do princípio de soberania interna de Estados que violem estes preceitos fundamentais. SJURSEN, Helene (2006b), p.246

314 Sjursen ressalva que deve haver uma distinção clara entre valores e direitos: não é razoável esperar um acordo transcultural sobre valores, mas é possível fazê-lo em relação a normas elevadas (como igualdade, solidariedade e dignidade humana). “Estabelecer o que é certo, razoável, imparcial, justo, pode estar separado do contexto valorativo (uma vez que é uma norma moral e não um valor axiológico)”. SJURSEN, Helene (2006b), pp.246-248

315 SJURSEN, Helene (2006b) p.248

Viriato Soromenho-Marques considera superficial a retórica de Robert Kagan sobre uma América hobbesiana e uma Europa kantiana. Para este autor, o conflito não se explica na dicotomia poder/legitimidade: “se a existência de poder implica o desinteresse pela legitimidade, como entender a tentativa de Woodrow Wilson em construir uma Liga das Nações? Como interpretar a resolução de Franklin Delano Roosevelt em estabelecer o Sistema das Nações Unidas (que dá voz e participação internacional a todos os países)?”³¹⁶. Para Viriato Soromenho-Marques, no centro da disputa entre EUA e UE estão duas formas diferentes de interpretar e concretizar o legado federalista³¹⁷ e de conceber o comportamento de um actor internacional: “a administração Americana [administração Bush] dá uma indicação ao mundo de que o uso de força militar (e mesmo o uso de força unilateral) é suficiente para debelar a ameaça do terrorismo. (...) Os Europeus têm uma aparente ausência de desejo de poder resultante da distância da Europa para com a *Machtpolitik* e da sua percepção de que o uso exclusivo da força militar não destrói as raízes do terrorismo”³¹⁸. Assim, o autor refuta a tese realista do ‘poder/paraíso’ e refere que este argumento dicotómico revela um “desconhecimento ou esquecimento da actual liderança dos EUA acerca da natureza universal da experiência federalista americana”³¹⁹.

Já Erik Eriksen contesta os argumentos realistas, contendendo que a qualidade das políticas normativas pode ser julgada tendo por base o cosmopolitismo: “o facto de um actor se sujeitar ou não aos condicionalismos de uma ordem mais elevada”³²⁰. O autor analisa as críticas realistas que realçam a hipocrisia e a falta de consistência nos

316 Soromenho-Marques afirma que, se o poder fosse o único factor determinante nunca teriam ocorrido a Guerra Anglo-Americana (1812-1815) nem a Guerra Civil Americana (1861-1865). Desta forma, “o argumento de Kagan de que a adaptação do federalismo como modelo de paz deriva simplesmente da impotência americana é historicamente incorrecto”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2002), p.3

317 O autor sublinha a importância da tradição política e cultural do federalismo. “Os americanos do período revolucionário introduziram este novo regime no mundo, um enquadramento político com quatro pilares: múltiplas camadas de representação; sistemas de freios e contrapesos; supremacia do direito constitucional e representação de interesses plurais”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2002), p.5

318 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2002), pp.4-5

319 *Ibid.*, p.3

320 Segundo Eriksen, “a UE qualifica-se como potência normativa quando submete as suas acções a uma lei hierarquicamente superior”. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), pp.252-253

comportamentos da UE³²¹. Hyde-Price aborda alguns exemplos para confirmar a sua visão de que a UE é potência normal, que procura maximizar os seus interesses. Eriksen refuta este cepticismo crítico de Hyde-Price, apontando variadas dificuldades explicativas que a perspectiva realista encontra ao analisar UE.

Em termos empíricos, esses exemplos são suplantados por muitos outros, uma vez que a UE e os seus Estados-membros representam mais de 50% da ajuda financeira internacional do mundo³²². Em termos metodológicos, a simplificação realista de todos os comportamentos Estatais a motivos securitários e à maximização de interesses não permite o desenvolvimento de previsões fortes (não se pode calcular racionalmente, com uma abordagem de meios e fins, os factores psicológicos que levam à resposta a ameaças securitárias)³²³.

Em termos de construção dos paradigmas em RI, devem ser evitadas todas as perspectivas teóricas que predeterminam os resultados, tal como devem ser evitadas análises conceptuais fechadas. Para o autor, as abordagens realistas padecem destes dois males. A forma como os realistas concebem a racionalidade e o comportamento dos actores é um bom exemplo de uma análise fechada³²⁴. Por outro lado, o autor critica igualmente os pressupostos realistas sobre as relações internacionais e o cepticismo normativo que este paradigma apregoa, afirmando que “qualquer sistema, seja regulado pelo estrito princípio de não-intervenção, por uma lei contratual ou pela defesa dos direitos humanos, só é compreensível por se basear em normas que impõem respeito por si próprias”³²⁵. Erikson vai mesmo mais longe, expondo que a

321 Para os realistas, os comportamentos da UE não são consistentes pois os países não-europeus são tratados de forma diferente; os interesses comerciais europeus têm prioridade sobre outros interesses e pelo facto das sanções e cláusulas de condicionalidade aplicadas pela UE não serem coerentes. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.262

322 Para além disto, Erik Eriksen refere que em muitos documentos, declarações e políticas internacionais, a UE distanciou-se das políticas de poder tradicionais. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), pp.262

323 Como exemplo disto, o autor refere a dificuldade de uma perspectiva realista compreender a guerra ideológica dos EUA após o 11 Setembro de 2001. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), pp.262

324 Como Sjursen, Eriksen reafirma que os actores não escolhem simplesmente as acções que se coadunam com os seus interesses e preferências, mas também possuem uma noção do que é 'bom', 'razoável', 'honesto' e 'racional', isto é, têm a capacidade de ser razoáveis. Neste sentido, o autor clarifica que só é possível compreender o apoio mútuo entre actores e a criação de regras normativas internacionais tendo presente este segundo sentido de racionalidade: “quando o comportamento dos actores é visto como fixo, não existem instrumentos conceptuais para explicar os desvios ou reflectir sobre a legitimidade ou racionalidade de um desvio”. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.263

325 Para Eriksen, a ordem internacional não é um sistema anárquico de auto-ajuda, mas uma ordem normativa delimitada (na qual as ordens jurídicas de cada Estado estão ligadas à ordem jurídica internacional e,

maximização dos interesses, tal como a competição e cooperação entre Estados (pilares do pensamento realista) derivam das condições prévias de interligação jurídica e consequente previsibilidade e estabilidade da ordem internacional³²⁶.

Quanto aos princípios normativos, os realistas têm tendência para os analisar como uma fachada ou como discursos inócuos ou hipócritas. Para o autor, estes académicos negligenciam o poder dos compromissos normativos assumidos pelos Estados: “o facto de a deliberação pública obrigar os actores a esconder [os motivos egoístas] testemunha a autonomia e a força das normas (...) o facto de as partes serem hipócritas (ao homenagear normas só para atingir um acordo) demonstra a validade e a importância das normas”³²⁷.

Eriksen foca-se ainda na questão melindrosa da inexistência de coerção e falta de punição para com os indivíduos e Estados transgressores do direito internacional. O autor explica que existem mecanismos para compensar a falta de coerção, derivados do poder comunicativo. Num mundo de comunicação interligada e quase omnipresente, os incumpridores são escrutinados, expostos e condenados publicamente de acordo com critérios legitimados pela sociedade civil transnacional³²⁸.

Para o enquadramento realista o poder normativo não é um instrumento de análise legítimo nas relações internacionais. Estes autores rejeitam as análises académicas que se fundam na natureza identitária da UE em contexto internacional. Segundo os realistas, a natureza da UE depende de um contexto específico ligado a pressões sistémicas e à dependência securitária da UE em relação aos EUA. Deste modo, é impossível que outros actores repliquem ou mimetizem a diferença ontológica da UE, pelo que esta entidade é considerada como a excepção que confirma a regra.

consequentemente, às ordens jurídicas dos outros Estados: quanto mais não seja, pelo respeito do princípio de não-intervenção e respeito pelos tratados internacionais assinados). ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.263

326 No pensamento deste autor cosmopolita, a interligação das ordens jurídicas é a base da sociedade internacional, substituindo a anarquia sistémica como condição a priori de estruturação das RI (ideia semelhante à dos autores da Escola Inglesa - como Hedley Bull – que defendem a existência de uma sociedade internacional anárquica). ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.263

327 Desta forma, a força, a autonomia, a validade e a importância das normas são comprovadas pelos compromissos públicos que os autores fazem em seu nome. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.264

328 Eriksena afirma que “os sujeitos e nações em posições de poder são tidos como responsáveis [por desvios] face aos padrões estabelecidos pelos discursos de opinião pública transnacional e também pela gradual legitimação dos direitos humanos a nível global”. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.264

Para os realistas, o poder normativo é um conceito eurocêntrico, feito à medida das capacidades e comportamentos da UE, que serve apenas para aumentar a influência e o poder desta região nas relações internacionais (o argumento normativo promove ostensivamente os pontos fortes desta instituição e remove da análise os seus pontos fracos).

2.3 - Paradigma Construtivista e as interpretações sobre o Poder Normativo

Para os construtivistas, os discursos liberais e os realistas são apenas interpretações parciais da realidade. Este paradigma procura analisar criticamente as lógicas inerentes às duas perspectivas supra-citadas e desenvolver interpretações alternativas a estas. No que diz respeito ao argumento do poder normativo europeu, o construtivismo desenvolve vários exames, recorrendo a análises interpretativas (sejam estas linguísticas, narrativas, identitárias, sociais, históricas ou culturais). O ponto de partida para a maior parte destas apreciações críticas prende-se com a co-constituição entre o agente e a estrutura. Neste sentido, os analistas construtivistas procuram entender melhor os processos de construção da identidade da UE e as relações que se estabelecem entre os vários actores internacionais e entre estes e as unidades estruturais da sociedade internacional (sejam elas comportamentos-padrão, práticas comuns, leis, tratados ou instituições). As análises de Thomas Diez, Robert Howse e Kalypso Nikolaidis, Jennifer Mitzen e Federica Bicchieri apontam vários caminhos alternativos para interpretar a identidade e acção da UE e a sociedade internacional.

Thomas Diez elabora um estudo construtivista do argumento normativo, centrado na necessidade de aprofundar as análises discursivas e da linguagem. O autor refere que 'Europa' é essencialmente um conceito disputado com um significado sempre

parcial e fluido. Deste modo, as tentativas de capturar a natureza da UE fazem parte de um combate político para fixar esse significado. Para Diez, a análise discursiva permite a possibilidade de contestação de alguns conceitos e dá uma dimensão reflexiva aos processos de pesquisa. Para além disto, este tipo de análise introduz uma nova e radical noção de 'poder discursivo' (relacionado com a contestação de conceitos e imposição e fixação de significados)³²⁹. Assim, as análises construtivistas centradas no universo linguístico permitem abordagens de relações internacionais que questionam acontecimentos que são tidos como imutáveis, garantidos ou inevitáveis e que estudam ao pormenor todos os processos que estão envolvidos na linguagem.

Em primeiro lugar, estas análises introduzem a noção de linguagem performativa: o discurso não só descreve a realidade mas também a transforma³³⁰. Como exemplo, o autor refere a cidadania europeia - que se desenvolveu por acção de actos discursivos de vários autores com intenções diversas³³¹. De seguida, este ramo do construtivismo aponta as implicações políticas das performances linguísticas, ao procurar os sentidos e intenções originais destas práticas. O Construtivismo adverte-nos que o poder discursivo depende tanto do agente como da estrutura: é tão importante a prática de falar e impôr significados, como é importante o contexto linguístico³³² no qual os termos estão inseridos e que condicionam o leque de significados à disposição dos actores. A este respeito, Diez refere a existência de um espaço discursivo próprio da UE e incompreensível para forasteiros³³³. Num terceiro momento de análise, os construtivistas explicam a transformação da realidade através

329 O poder discursivo implica que "os interesses dos actores estão dependentes do contexto discursivo em que emergem, pelo que o poder discursivo funciona por meio da prevenção que certos indivíduos ou classes [alterem o contexto discursivo e] formulem os seus interesses em primeiro lugar". DIEZ, Thomas (1999), p.599

330 O conceito de 'linguagem performativa' adverte-nos para o facto de que "a linguagem não é um mecanismo neutro ou puramente descritivo: também contém avaliações e serve propósitos políticos". DIEZ, Thomas (1999), p.601

331 DIEZ, Thomas (1999), p.601

332 Contextos discursivos são estruturas flexíveis que predispõem mas não determinam: "demarcam os limites do que pode ser articulado mas também fornecem aos agentes uma multitude de identidades em variadas posições subjectivas e são continuamente transformados pela adição e combinação de novas articulações". DIEZ, Thomas (1999), p.611

333 Este contexto discursivo é personificado no dialecto europa (*euro-speak*), que conta com conceitos únicos como "*acquis communautaire*" (acervo comunitário), "*co-decision*" (co-decisão), "*subsidiarity*" (subsidiariedade) e "*supranationalité*" (ordem supra-nacional). DIEZ, Thomas (1999), pp.603-604

de mudanças nos significados das palavras e conceitos³³⁴. Os contextos linguísticos em que os indivíduos estão imersos podem englobar novos sentidos e acepções que permitem a transformação da linguagem. Thomas Diez exemplifica este processo com o caso da entrada da Grã-Bretanha para a CEE³³⁵.

Com esta análise, Diez enfatiza a importância da linguagem, dos conceitos e ideias, para a compreensão dos fenómenos internacionais: “A linguagem desempenha muitas funções” que devem ser objecto de estudo³³⁶. Ao contrário do que pretendem os realistas e os liberais, as conceptualizações não são exteriores ao seu objecto de análise, uma vez que fazem parte de um contexto discursivo³³⁷. Por outro lado, o fenómeno de transformação discursiva exemplifica a importância da abordagem construtivista, pois comprova o papel co-constitutivo do agente e da estrutura por oposição às simples ligações causa-efeito divulgadas pelos paradigmas racionalistas: em contraponto ao pressupostos realistas a estrutura não determina o agente; em oposição às conjecturas liberais o agente não determina a estrutura.

Robert Howse e Kalypso Nikolaïdis elaboraram um estudo construtivista que envolve uma análise discursiva e narrativa sobre a natureza da UE³³⁸. Com esta análise, os autores tentaram juntar assunções liberais, ditames realistas e interpretações críticas em torno das narrativas de projecção de poder europeu. Os autores analisam estas narrativas, dissecando as lógicas liberais de reprodução do modelo de integração regional e consideram que essa propensão para a UE se

334 O autor explica que este processo pressupõe ver a linguagem como uma série de cadeias de significados abertas a novas formulações: a conceptualização de “cadeia linguística”, avançada por Jacques Derrida. Nesta estrutura linguística existe sempre potencial para adicionar novas oposições e significados às cadeias já existentes e, apesar de cada nova adição à cadeia discursiva parecer mínima, ela pode fazer parte de uma grande transformação. Deste modo, é possível a criação de discursos alternativos que transformem a realidade. DIEZ, Thomas (1999), p.608

335 Na década de 50 a maioria dos britânicos tinha uma mentalidade eurocéptica e via a CEE como um governo burocrático europeu (processo de cooperação intergovernamental). No entanto, o debate político foi-se centrando em temas económicos, o que permitiu aos europeístas ligarem a ideia de processos de governo supranacional à ideia de um mercado comum (área de comércio livre). Com o intuito de pertencer a este “modelo de governação económica supranacional”, o Reino Unido fez o pedido de adesão à CEE a 9 Agosto de 1961. DIEZ, Thomas (1999), p.607

336 A linguagem: descreve a realidade; permite-nos conhecer a realidade por via de paradigmas discursivos; organiza-se em contextos discursivos, que nos dão o sentido e o significado das palavras; e permite a construção de discursos alternativos por meio da alteração lenta e constante dos contextos discursivos. DIEZ, Thomas (1999), p.610

337 DIEZ, Thomas (1999), p.610

338 NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002)

reproduzir não passa de uma ‘*Eutopia*’ (um conjunto de narrativas de projecção do poder europeu para a UE obter uma maior influência a nível mundial).

Na base desta narrativa está a noção de “Europa como vanguarda”³³⁹. A UE é vista por muitos académicos do campo liberal como um “projecto baseado na criatividade política”, com características inovadoras e experimentais (“mais como um laboratório do que como um modelo”)³⁴⁰. Para esses académicos a UE é um actor diferente nas relações internacionais, pois concentra o seu poder e a sua força mais no seu processo do que na sua estrutura e capacidades. Por outro lado, académicos ligados à tradição realista reforçam a ambiguidade das novas proposições e conceitos de poder defendidos pelos liberais: nas palavras de Robert Kagan, “a ambição de poder europeu [...] é um impulso atávico, inconsistente com os ideais de uma Europa pós-moderna cuja existência depende da rejeição das políticas de poder”³⁴¹.

Para Nikolaïdis e Howse, o projecto europeu é, antes de mais, a invenção de um modelo político híbrido que une diferentes doutrinas europeias: a tradição francesa de dirigismo económico, a tradição alemã de racionalidade burocrática e jurídica e o sistema de comércio multilateral de tradição anglo-saxónica³⁴². Para além da análise realista sobre a realidade sistémica existente; para além da análise liberal sobre a previsão do desenvolvimento das RI; estes autores procuram identificar as narrativas subjacentes à imaginação da Europa como uma comunidade. Neste sentido, eles encontram três modelos de justificações: a previsão de uma contínua expansão europeia que afecta os interesses dos cidadãos³⁴³; a utopia disfarçada de projecto pragmático³⁴⁴; e a realidade existente de expansão intergovernamental³⁴⁵. Os autores

339 Este conceito tem raízes históricas antigas e foi repetido pelos séculos com definições diversas do que essa vanguarda representa. Actualmente este conceito de vanguarda é-nos veiculado como estando ligado às concepções de poder civil e, mais recentemente, de poder normativo. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), pp.769-770

340 NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), pp.769-771

341 *Ibid.*, p.771

342 *Ibid.*, p.775

343 A ideia de expansão europeia é suportada no desenvolvimento da jurisdição europeia em áreas como a economia, a moeda, as migrações e a justiça. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.781

344 Segundo os autores, esta utopia baseia-se na “vontade ontológica de rejeição do nihilismo” e na procura de um espírito colectivo distintivo que transcenda esse conceito filosófico. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.781

criticam este projecto de expansão intergovernamental disfarçada e consideram que este é o principal motor do aprofundamento da integração europeia.

Para Nikolaïdis e Howse, a base da influência mundial da UE está na sua força narrativa. A força narrativa ou 'poder narrativo' da UE está espelhada nas suas "narrativas de projecção" horizontal e vertical³⁴⁶. Este paradigma pós-nacional³⁴⁷ proposto pela Europa contém também uma tensão entre a unidade e diversidade, que se resolve com a aplicação do conceito de 'confronto com a diversidade'. Este conceito é oposto ao de unificação e requer uma dupla solidariedade: a solução europeia para a resolução de conflitos entre Estados liga-se à subordinação estatal a princípios e valores universais partilhados; e à obtenção de compromissos e acordos entre Estados sem serem necessárias constantes políticas de harmonização ou de unificação³⁴⁸. Os autores caracterizam esta proposta das correntes cosmopolitas liberais como utópica, na medida em que é quase impossível a manutenção de um balanço correcto entre os dois requisitos da dupla solidariedade³⁴⁹.

Estes construtivistas concluem o seu artigo com uma crítica feroz às posições liberais sobre o argumento normativo, repudiando a utopia das normas substantivas universais e o aproveitamento dos instrumentos e instituições da UE para reforçar a

345 Para os autores, a expansão intergovernamental é um projecto elitista que procura um maior centralismo e controlo burocrático e que é legitimizado na medida em que os cidadãos acreditem que são uma comunidade política. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.781

346 Estas histórias de projecção do modelo europeu desdobram-se em dois vértices de acção. A Projecção Horizontal consubstancia-se nas políticas de alargamento: nas quais os Estados vão aproximando as suas práticas aos modelos propostos pela UE (por exemplo, modelos de gestão do mercado ou modelos de relação entre Estados). A Projecção Vertical relaciona-se com a subsidiariedade – princípio de organização legal, administrativa e executiva vigente na UE, que pode influenciar o desenvolvimento de um modelo semelhante a nível mundial. A subsidiariedade é um princípio de organização que afirma que os problemas devem ser tratados pelas autoridades locais, menores e menos centralizadas. Nesta lógica de organização, as autoridades superiores, nomeadamente o governo central (ou o governo regional, no caso da UE) só devem realizar as tarefas que não podem ser solucionadas de forma eficaz nos níveis inferiores de autoridade. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.774

347 Para comprovar a ligação da UE a este modelo baseado em princípios instrumentais (mecanismos de descentralização e subsidiariedade), os autores citam um texto da Comissão Europeia, onde é enaltecido o novo paradigma pós-nacional "As complexidades de um mundo multi-polar permitem à Europa e seus aliados ser mais cépticos sobre a centralização, mais abertos a uma definição mais larga de institucionalismo (isto é, criar regras em vez de organizações) e mais preparados a limitar a harmonização àqueles assuntos em que são necessários". NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.785

348 O 'confronto com a diversidade' requer uma solidariedade "para com uma aliança baseada em valores universais partilhados" e "para com um compromisso mútuo entre diversas culturas políticas, diversos valores, diversas prioridades e diversas instituições, sem que estas diferentes vertentes se fundam". NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.783

349 NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.783

lógica do argumento normativo³⁵⁰. Para além disto, concluem que, “apesar do seu poder militar, os europeus podem agir colectivamente [por forma a] exportar a sua visão liberal de paz pela democracia e democratização pelo comércio”³⁵¹. Nikolaïdis e Howse sintetizam o seu argumento, referindo que, para tentar resolver os desafios da governação para além do Estado, se deve “resistir à tentação de desenvolver um pensamento europeu puramente institucionalista ou legalista”³⁵².

Jennifer Mitzen³⁵³ desenvolve uma análise construtivista sobre o conceito de segurança, alargando-o para além das fronteiras amplas de uma perspectiva liberal (que compreendem a segurança física, económica, social, cultural, energética, religiosa, ambiental, etc). A autora explica que o termo segurança pressupõem e é antecedido pela existência de actores com identidades estáveis. A ‘segurança ontológica’ liga-se à identidade de um actor e permite-lhe conhecer-se a si próprio e conhecer os outros. No entanto, esta identidade depende parcialmente dos outros, é adquirida por processos da rotinização das relações com outros actores³⁵⁴.

Com este conceito, Mitzen avança argumentos importantes para o debate entre as capacidades militares e a existência de uma potência civil ou normativa. Segundo a autora, este debate contém uma “premissa implícita [de que] a estabilidade identitária dos Estados depende do poder militar”³⁵⁵. Ora, de acordo com a estrutura teórica que Mitzen constrói, são os hábitos e não as capacidades materiais que determinam a identidade, pelo que o poder militar e o poder normativo não se excluem. Esta

350 Os autores apelam “contra o utopianismo normativo que clama por princípios absolutos de justiça substantiva ou que fetichisa um conjunto de instrumentos e instituições políticas que se legitimizam independentemente (da abertura ou inclusividade) do processo com o qual foram escolhidos”. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.792

351 Assim, no debate sobre a coexistência entre coerção e normas, a oposição entre poder militar e poder normativo não deve ser vista como absoluta. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.768

352 Para estes autores, a eficácia do argumento normativo e a credibilidade da UE dependem do que esta entidade pode fazer unilateralmente na procura de uma “maior consistência entre as políticas internas e os objectivos externos proclamados”. NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002), p.773-788

353 MITZEN, Jennifer (2006)

354 ‘Segurança ontológica’ explica que só após delimitar de uma forma estável a identidade do ‘eu’ é que um actor pode definir os seus interesses e agir e se relacionar conscientemente com os outros agentes internacionais. Mitzen refere que a “segurança ontológica pressupõe, por um lado que os actores necessitam de identidades estáveis e por outro que estas são adquiridas por processos de rotina nas relações entre actores”. MITZEN, Jennifer (2006) p.270

355 MITZEN, Jennifer (2006), p.271

coexistência dos dois tipos de poder afasta este artigo das análises realistas e aproxima-o das ideias presentes em autores liberais como Manners e Erikson.

Seguindo esta lógica, existe uma diferença considerável entre os EUA e a UE. Ambos partilham a ideia de serem potências civilizadoras e partilham valores universalistas como a democracia e o capitalismo. No entanto, a autora refere que os EUA possuem uma identidade fixa e imutável, configurando um sistema rígido de confiança³⁵⁶; por seu turno, a identidade civilizadora de UE é mais flexível e indefinida e é constituída por “rotinas intra-europeias de cooperação multilateral securitária que se aprofundaram com a PSDE”³⁵⁷. Estes conceitos afirmam que os EUA têm uma identidade securitizada, na qual o “outro” é rejeitado como inimigo e a resposta tendencial é unilateral e militar³⁵⁸. Já a UE utiliza a sua história de conflitualidade como forma de disciplinar as suas relações com os outros (segundo o modelo das rotinas que se criaram entre Estados europeus), pelo que não exclui o “outro” e procura lidar com as ameaças securitárias com estratégias de cooperação e multilateralismo³⁵⁹. Mitzen conclui que as rotinas de cooperação intra-europeias aumentam a cooperação externa, permitindo a manutenção de uma identidade civilizadora não colonialista aceite por terceiros (mesmo que a UE aumente as suas capacidades militares)³⁶⁰.

Federica Bicchì³⁶¹ elabora um estudo metodológico sobre a ligação entre a UE como potência normativa e a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM). A autora explora

356 Um ‘sistema rígido de confiança’ define-se pela securitização da identidade. Os actores definem-se de forma estável e fixa, não aceitando flexibilidade ou fluidez identitária, pelo que é difícil aprender com o outro ou consigo próprio por meio de interacção. Nestes casos, as rotinas são efectuadas sem reflexão, como fins em si mesmos: “quando confrontados com profunda incerteza, estes actores respondem agarrando-se obstinadamente às suas rotinas”. Num ‘sistema saudável de confiança’ os actores têm uma identidade flexível, que lhes dá uma maior tolerância à incerteza e possibilita o desenvolvimento de criatividade e aprendizagem complexa nas interacções com os outros. Nestes casos, existe uma maior capacidade de os actores manterem uma distância crítica em relação às suas rotinas: “quando se deparam com extrema incerteza os actores respondem reflectindo as suas práticas e experimentando outras, [se necessário]”. MITZEN, Jennifer (2006), pp.274-275

357 Vários autores liberais e construtivistas salientam que a identidade europeia é um processo em curso, sempre inacabado. Mitzen refere que a identidade colectiva da Europa é mais fraca e define-se pela relação com o passado: “a história europeia de rivalidades e conflitos entre Estados é usada como fonte de autoreflexão crítica”, que impede os Estados de adoptarem um comportamento de hostilidade para com os outros (ver conceito de alteridade temporal de Thomas Diez). MITZEN, Jennifer (2006), pp.272-282

358 MITZEN, Jennifer (2006), p.282

359 *Ibid.*, p.283

360 Assim, “por via dos hábitos que sustentam a sua identidade, a UE pode ser a única identidade capaz de projectar o seu ethos civilizador para fora sem ser desacreditada pelos outros actores, ou criar anticorpos nestes”. MITZEN, Jennifer (2006), pp.283-284

361 BICCHI, Federica (2006)

uma das fraquezas de análise dos paradigmas tradicionais, ligada ao facto de conceberem o comportamento externo de um actor como sendo sempre intencional. De acordo com Bicchi, a política externa europeia pode ser vista: como uma “tentativa intencional de promover normas universais nas RI” (análise liberal); como uma “acção intencional com o objectivo de moldar o ambiente externo em benefício da UE” (análise realista); ou então, como um “comportamento irreflectido, que espelha a crença profundamente enraizada de que a história europeia é uma lição para todos os actores internacionais (*our size fits all*)”³⁶².

Este comportamento irreflectido que é enfatizado pela autora, define-se por meio do conceito de ‘isomorfismo institucional’³⁶³. Segundo esta concepção, existe uma tendência para que as instituições se mimetizem e reproduzam e harmonizem as suas práticas organizacionais³⁶⁴. A análise deste mecanismo irreflectido de adopção de normas e condutas institucionais implica uma nova forma de olhar para as relações internacionais, consubstanciada no institucionalismo sociológico³⁶⁵.

Para explicar este modo diverso de olhar para as instituições, a autora elabora uma interpretação da política externa normativa da UE, segundo cada um dos prismas analisados³⁶⁶: As interpretações liberais divergem: de um ponto de vista institucionalista, a UE é uma potência normativa porque é uma entidade nova que pode revolucionar as RI (pela sua essência, pelos seus princípios, pelos seus comportamentos). Por sua vez, de um ponto de vista cosmopolita, a UE é uma

362 BICCHI, Federica (2006), p.287

363 O isomorfismo institucional é um conceito avançado por Paul Dimaggio e Walter Powell no artigo: “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter (1983)

364 Ou seja, há uma tendência para a “transferência de conhecimentos e práticas irreflectidas e padronizadas (...) que pode ser exemplificada pelas inúmeras semelhanças existentes entre instituições em todo o mundo”. BICCHI, Federica (2006), p.292

365 A teoria institucionalista (de carácter liberal) possui uma vertente com ligações à sociologia e pontos de contacto com o construtivismo, designada de neo-institucionalismo. Esta corrente está associada ao desenvolvimento de uma visão sociológica das instituições, nomeadamente sobre a forma como elas interagem e afetam a sociedade. Para além disto, esta teoria centra a sua análise na forma como as instituições criam significado para os indivíduos. Assim, o institucionalismo sociológico constitui uma corrente do construtivismo com uma análise própria sobre as questões institucionais (o estudo das instituições em RI foi desenvolvido por, e costuma estar ligado a, uma perspectiva liberal).

366 BICCHI, Federica (2006), pp.291-294

potência normativa enquanto procurar reforçar o sistema legal internacional (por forma a dar a todos e cada um dos indivíduos o estatuto de actores externos).

Segundo uma interpretação realista, o comportamento europeu é eurocêntrico, uma vez que a Europa exporta as suas normas para com elas obter benefícios. Assim, a acção normativa da UE enfatiza o valor dos ganhos económicos e da construção de regiões à semelhança da UE (por forma a alcançar uma maior segurança, para obter melhorias comerciais e para ter mais influência nas RI).

Para uma interpretação construtivista, a acção normativa da UE enfatiza o carácter universal das normas promovidas e sugere que a inclusão de terceiros nas políticas externas da UE é garantida se as normas em jogo tiverem um carácter universal. De um ponto de vista comportamental, as acções normativas da UE procuram domesticar e modificar outros regimes: as acções intencionais da UE procuram estender o seu padrão de comportamento (por exemplo, a repetição de padrões de discurso numa sociedade civil mediatizada leva à uma mudança e transformação dos actores e das sociedades em que estão inseridos). Por fim, a interpretação construtivista do institucionalismo sociológico parte da premissa inicial de que o isomorfismo institucional tende a ser a regra e não a excepção. É neste sentido que a autora critica a UE pela sua atitude de *'our size fits all'* (a UE parece seguir um guião cultural único e tenta influenciar outros actores a seguir o caminho europeu, este 'tamanho único' europeu)³⁶⁷.

Com esta análise, Federica Bicchí refere que na maior parte dos casos a acção externa da UE não se coaduna com a imagem de uma potência normativa. Isto porque a UE não promove normas neutras, mas um modelo institucional e uma arquitectura regional específicos: a própria Europa³⁶⁸.

367 BICCHI, Federica (2006), p.293

368 Assim, sob o ponto de vista de uma perspectiva de institucionalismo sociológico, existe geralmente uma transferência de normas eurocêntricas da UE para os actores externos envolvidos nas políticas europeias (resultado não intencional de processos de isomorfismo institucional). BICCHI, Federica (2006), pp.298-299

Num artigo de 2004³⁶⁹, Thomas Diez aprofunda a forma como os actores constróem as suas identidades em RI³⁷⁰ (tema central em quase todas as abordagens construtivistas). Diez inicia este artigo esclarecendo que concorda com a tese de Ole Wæver sobre as práticas de ‘alteridade temporal’³⁷¹: a construção da identidade europeia após a II Guerra Mundial deve-se essencialmente ao reconhecimento de que o “outro” da Europa (o antagonista a partir do qual a Europa se define, por contraste) não é mais do que o seu próprio passado. Assim, A UE define-se por oposição aos processos de relacionamento em RI que se baseiam na competição conflituosa e no recurso à guerra entre Estados.

Esta forma temporal de individualização do ‘outro’ possibilita a formação de uma identidade menos antagonística e conflituosa do que é comum nas RI³⁷². Para Thomas Diez, a base do argumento normativo reside no processo de integração europeia³⁷³ e, conseqüentemente, na formação desta identidade múltipla e fluida³⁷⁴. Só a partir desta identidade totalmente diversa, que muda todas as práticas e comportamentos comuns em RI, é possível falar de uma potência normativa: um actor que influencie outros, que sirva de exemplo e com isso altere fundamentalmente as dinâmicas e a estrutura das relações internacionais, ou como afirma Manners, um actor com “capacidade de configurar concepções de norma em RI”³⁷⁵.

369 DIEZ, Thomas (2004)

370 Os termos “*Other*” e “*Othering*” são recorrentes neste artigo e noutros artigos que se debatem com temas ligados à identidade e às práticas de distinção entre o ‘eu’ e o ‘outro’. Enquanto o primeiro termo pode ser traduzido directamente por “outro”, o segundo termo é de difícil tradução para a Língua Portuguesa. Resolvi recorrer ao conceito “práticas de alteridade” para designar este “*Othering*”, estas práticas de individualização ou distinção do “outro”, feitas por um actor. Do ponto de vista antropológico, o termo alteridade está ligado à construção de “outros culturais” por parte de uma comunidade com uma identidade específica (o nascimento da própria disciplina académica é “produto da confrontação europeia com o ‘outro cultural’”. Em termos filosóficos o conceito alteridade designa a “condição de um ser distinto de outro (...) na sua essência ou existência”. A alteridade é um processo mental que se realiza com a distinção entre o “eu” e o “outro”. Reconhecemos a existência objectiva deste processo através do conceito de diversidade. WINTHROP, Robert H (1991); SUMARES, Manuel (2000)

371 Segundo Ole Wæver, nas práticas de alteridade temporal “a imagem do inimigo – ‘o outro europeu’ – não é o ‘fundamentalismo islâmico’, ‘os russos’, ou outra entidade cultural e regional, mas é o próprio passado europeu. O inimigo é este passado, que não se pode tornar o futuro da Europa”. WÆVER, Ole (1998), p.90

372 DIEZ, Thomas (2004), p.320

373 Thomas Diez não tem dúvidas que o processo de integração europeia foi um momento-chave para o sociedade internacional, quer pela transformação dos comportamentos, como pela possibilidade de construir uma identidade de modo diferente e único (com práticas de alteridade unicamente temporais, com a construção da identidade exclusivamente ligada à distinção de um ‘outro’ que é o próprio passado). DIEZ, Thomas (2004), p.320

374 Para Diez, a identidade europeia assenta na sua diversidade e indefinição. ‘Europa’ é um conceito essencialmente contestado: tanto a nível geográfico, quanto a nível cultural (identidade europeia é sempre uma construção e/ou imaginação). DIEZ, Thomas (2004), p.320

375 MANNERS, Ian (2002), p.239

No passado, a Europa já revelou a existência de um tipo de distinção do ‘outro’ com dimensões temporais; no entanto, esta alteridade colonial era uma prática de construção identitária extremamente antagonística e imperialista³⁷⁶. As novas práticas de diferenciação identitária temporal nada têm a ver com as práticas hegemônicas dos tempos coloniais: são auto-reflexivas, no sentido em que “o ‘outro’ não é uma ameaça ou uma entidade atrasada, mas sim o próprio passado. Estas práticas de alteridade são mais abertas [e pacíficas] porque não fixam um sentido profundo para ‘Europa’ e [o outro,] a ameaça é o próprio passado”³⁷⁷.

A discussão ontológica sobre a natureza da UE inclui igualmente a tentativa de descodificar o seu sistema complexo de “governança multiperspectival”³⁷⁸. Como menciona Ole Wæver, a UE é um caso especial: um “Estado pós-soberano” (podemos mesmo denominá-lo de ‘Estado-Região’) com um conceito de identidade impossível de preencher – é sempre incompleto pela presença do exterior [do outro] no interior do sistema – mas é ao mesmo tempo definido por esta impossibilidade³⁷⁹. Ou seja, a UE, construída por meio de processos de alteridade temporal, tem uma identidade sempre incompleta, mas é essa mesma característica que a define e lhe dá identidade: “A Europa é a tentativa de fixar o significado ‘Europa’”³⁸⁰.

Diez evidencia que, para muitos autores liberais, existe uma necessidade imperiosa de continuar a integração europeia e desenvolver a sua governação³⁸¹. Este argumento é tão forte que os representantes da UE identificam esta entidade com a noção de poder normativo: como uma força para a paz e de defesa dos DH³⁸². No entanto, o autor não partilha totalmente o optimismo acrítico evidenciado pelo

376 De acordo com as construções identitárias dos Estados coloniais, o ‘outro’, o ‘estrangeiro’, a ‘colónia’ eram vistos como civilizacional e culturalmente atrasados e, portanto, eram submetidos a um poder arbitrário e hegemónico “natural” por parte dos povos europeus. DIEZ, Thomas (2004), p.321

377 DIEZ, Thomas (2004), p.321

378 O autor refere que “as práticas de governação europeia são mais do que simples cooperação intergovernamental mas a UE não constitui um Estado territorial moderno por si só”. DIEZ, Thomas (2004), p.324

379 WÆVER, Ole (1996), p.127

380 DIEZ, Thomas (2004), p.324

381 Para os liberais, estes processos justificam-se: pela referência ao passado europeu de guerras dilacerantes; pela necessidade de ultrapassar as práticas de violência; e pela representação da Europa do pós-guerra como uma nova Europa, que derrotou a ameaça de guerra (e a tornou obsoleta). DIEZ, Thomas (2004), p.325

382 DIEZ, Thomas (2004), p.324

argumento normativo liberal. Ele refere que a recente integração dos países de leste contraria a lógica de construção identitária apenas por via da alteridade temporal: “o alargamento tornou-se uma necessidade primária e imediata por pressão de argumentos securitários, com o objectivo de manter a paz na Europa (...) mas [o leste europeu] representa uma zona de guerra e nacionalismo que encarna o passado que a Europa ocidental já ultrapassou”³⁸³. Thomas Diez reforça a ideia de que existe um retorno à geopolítica e às práticas tradicionais de construção identitária, apresentando dois exemplos de actores considerados como ‘outros geográficos’ ou culturais da Europa (o Islão e os EUA)³⁸⁴.

A representação do Islão como adversário da Europa cristã tem uma longa tradição baseada em razões históricas, mas esta conflitualidade ganhou uma nova actualidade após os atentados de 11 Setembro 2001 nos EUA e as caricaturas do profeta Maomé publicadas num jornal dinamarquês a 7 de Julho de 2004. Na Europa, os atentados terroristas de índole jihadista mais mortíferos ocorreram em 11 Março de 2004 e 7 Julho de 2005, em Madrid e Londres. Diez refere que esta recriação do “outro islamita” por parte da Europa “acontece ironicamente numa altura em que um grande número de cidadãos europeus são muçulmanos”³⁸⁵. Esta situação denota o afastamento de práticas de alteridade centradas no passado e o reforço de práticas de criação de identidade com uma oposição baseada num “outro” geográfico e cultural³⁸⁶.

O processo de afastamento identitário da Europa em relação aos EUA iniciou-se em 1973, com a criação em Copenhaga do *Documento sobre identidade Europeia*.

383 Outro exemplo de uma situação que representa este retorno da UE à história (às práticas identitárias mais comuns em RI) é o caso exemplar e excepcional de uma sanção da UE à Áustria em 1999: os Estados Europeus sancionaram este país, quando o Jörg Haider (líder do partido liberal FPÖ, acusado de racismo) participou num governo de coligação. No entanto, esta identidade moral europeia foi “ignorada em relação a outros Estados-membros que prosseguiram políticas igualmente problemáticas em respeito a temas como a imigração e demonstraram tendências semelhantes para o racismo (como, por exemplo, a Dinamarca)”. DIEZ, Thomas (2004), pp.326-327

384 Diez refere que “desde a década de 90 têm vindo a aumentar as práticas de alteridade cultural e geográfica na Europa, marcando um retorno à geopolítica como base das construções identitárias europeias e obstaculizando a noção de a integração europeia ser um desafio essencial ao mundo actual de Estados-Nação”. O autor chega mesmo a afirmar que “sempre existiu um texto nas entrelinhas do argumento de construção identitária temporal que apresenta o Islão e os EUA como ‘o outro’”. DIEZ, Thomas (2004), p.319-331

385 DIEZ, Thomas (2004), p.328

386 Um exemplo deste comportamento identitário relaciona-se com o pedido de adesão da Turquia à UE em 1987: o autor realça as relações ambíguas entre a UE e a Turquia, ao notar que, apesar de ser aceite como elegível para se candidatar à UE, “o europeísmo da Turquia continua a ser questionado, quer directamente, como indirectamente, em discussões sobre critérios políticos, económicos e administrativos”. DIEZ, Thomas (2004), p.329

Neste documento, os Estados-membros declararam o seu objectivo de serem reconhecidos pela sociedade internacional como uma entidade única com carácter próprio, tendo por base uma noção de diferença da Europa em relação aos EUA: “menos inclinada para o *laissez faire* capitalista, mais focada na cultura, mais pacífica e mais preocupada com o ambiente”³⁸⁷. Para Diez, o aumento de disputas comerciais entre a Europa e os EUA na década de 90 e a divergência de políticas externas estão parcialmente ligados a esta construção identitária. O autor afirma ainda que as questões de construção identitária são essenciais para analisar o argumento normativo: tanto as noções de ‘potência civil’ e de ‘potência normativa’, como a dicotomia ‘poder/paraíso’ partem desta divergência identitária do Ocidente³⁸⁸.

Diez afirma que a dicotomia identitária “poder/paraíso” (entre EUA e UE) é redutora para a compreensão da identidade europeia, uma vez que tende a levar os analistas a ignorar tanto a diversidade e fluidez identitária da Europa, como o lado negro desta região (os processos da UE que não se coadunam com a sua identidade normativa e os princípios substantivos que defende)³⁸⁹. Para confirmar esta análise, Diez sublinha o facto de, em períodos de grande incerteza (tais como aqueles que se seguiram aos ataques terroristas de Setembro 2011, Março 2004 e Julho de 2005), a “securitização da migração”³⁹⁰ começar a dominar o discurso político europeu (ainda que de uma forma menos preocupante que as respostas securitárias tomadas nos EUA por parte da administração Bush)³⁹¹. Mesmo com gradações diversas, estes comportamentos de política externa configuram um retorno a práticas de alteridade baseadas na geopolítica, na conflitualidade e na criação de um inimigo externo.

387 DIEZ, Thomas (2004), p.330

388 Diez explica que “a ideia da UE como potência normativa é largamente articulada em contraste com os EUA - vistos como um país que conduz a sua política externa por meios militares e não pela força das normas”; por seu turno, “os EUA vêm a Europa através de um processo de alteridade que concebe a UE como um paraíso onde os meios pacíficos e a confiança nas normas internacionais dominam a política externa”. DIEZ, Thomas (2004), p.330

389 São exemplos deste ‘lado negro’ da UE: “o passado colonial; a existência de xenofobia e racismo; o envolvimento de Estados-membros em negócios de armas; o desperdício da produção agrícola em muitos países europeus; [entre outros]”. DIEZ, Thomas (2004), pp.331-332

390 Diez refere que a “securitização da migração” é um processo de redefinição identitária que pressupõe a necessidade de construção de um território europeu que precisa de ser seguro das ameaças derivadas da migração ilegal. Esta é uma resposta aos atentados terroristas que identifica o inimigo da UE com ‘o estrangeiro’, nomeadamente com ‘o islâmica’, e serve de base para o desenvolvimento de práticas diversas de alteridade do Islão. DIEZ, Thomas (2004), pp.328-331

391 DIEZ, Thomas (2004), p.331

O autor conclui que este retorno europeu a práticas discursivas de alteridade territorial, cultural e geográfica vai contra o argumento normativo (contra a noção de UE como potência normativa, como governo pós-moderno) e reaproxima-se de noções clássicas de Estado (unidade territorial, identitária e cultural) e influência hegemónica colonial. Diez é muito crítico em relação ao argumento normativo, referindo que este é apenas um mecanismo de promoção da UE como uma “força para o bem”³⁹².

Os argumentos de Diez são duramente atacados por Ian Manners³⁹³, num artigo que procura clarificar a diferença entre as grandes potências tradicionais e a UE, enquanto potência normativa. Esta clarificação é essencial uma vez que Thomas Diez, tal como vários críticos realistas, sugere que a UE promove as suas normas da mesma forma que o faziam os antigos impérios históricos e o fazem as potências globais contemporâneas. Neste artigo, Manners examina cinco categorias que demonstram a diferença normativa da UE³⁹⁴.

Desde logo, o autor refere o papel desempenhado pelas normas universais. Para Manners é essencial distinguir o uso de meios normativos da procura de fins normativos. Neste sentido, um actor “exerce poder normativo” quando o seu ponto de referência para normas universais é interno; quando este ponto de referência é externo, estamos perante uma potência normativa³⁹⁵. Manners exemplifica neste artigo que as normas universais propostas pela UE têm pontos de referência externos, acrescentando ainda que a junção de soberania num modelo de governação supranacional tornou os países europeus mais permeáveis a aceitar tratados externos que desenvolvam a lei internacional: “os Estados da UE lideram no mundo em termos do número de ratificações de tratados internacionais cosmopolitas”³⁹⁶.

392 Para Thomas Diez, “o argumento da UE como potência normativa não é um facto objectivo, é uma construção discursiva (feita por actores europeus) que repousa na identidade que este discurso confere à Europa e nas mudanças que impõe a outros actores”. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.211

393 MANNERS, Ian (2006)

394 *Ibid.*, pp.170-175

395 Para além disto, Ian Manners refere que é importante não esquecer que a ideia de normas universais deve ser entendida como “normas que transcendem culturas e particularismos (como é o caso dos princípios de justiça, direitos humanos e dignidade humana)”. MANNERS, Ian (2006), p.170

396 MANNERS, Ian (2006), p.173

Por outro lado, Manners aborda o papel do poder militar. Nesta categoria é essencial atentar à extensão de domínio do uso do poder militar sobre outras formas de poder utilizadas. O autor diferencia a acção dos EUA, baseada em políticas de poder (“país onde o complexo industrial-militar predetermina geralmente tanto os objectivos como as estratégias de poder (tal como a estratégia de democratização externa”³⁹⁷) da acção da UE, baseada em ditames normativos e que procura transcender o *status quo* das RI (“a UE tem o exercício da força predeterminado pelos imperativos do poder normativo”³⁹⁸).

Outra categoria que confirma a diferença normativa europeia é o carácter de excepcionalismo da UE. O argumento de excepcionalismo europeu, partilhado por autores realistas e construtivistas, pressupõe que a Europa desenvolveu um processo comunitário que não pode ser partilhado nem exportado para o resto do mundo³⁹⁹. No entanto, para Manners, a particularidade e grande diferença da UE nas RI deriva das humilhações com o seu passado⁴⁰⁰. Segundo esta lógica, o que caracteriza o poder da UE é a “falta de excepcionalismo das suas reivindicações normativas”⁴⁰¹.

A quarta categoria que define a UE como potência normativa é o seu papel de mediador⁴⁰². Para Manners, os EUA não configuram o estatuto de potência normativa no seu papel de mediador, uma vez que “os 14 pontos de Woodrow Wilson e as instituições internacionais criadas no pós-guerra apenas tenderam a ampliar o impacto

397 Manners refere que os EUA tiveram um grande impacto normativo internacional com a DUDH (1948) e com a criação de instituições internacionais no pós-guerra. No entanto, este autor afirma que estas instituições tendem a reforçar as práticas tradicionais de RI, como se pode ver pela manutenção da hegemonia das potências imperiais no Conselho de Segurança da ONU ou pela forma como outros órgãos da ONU refletem o poderio dos EUA. MANNERS, Ian (2006), p.173

398 MANNERS, Ian (2006), p.173

399 Estes autores argumentam que todas as reivindicações particulares ao poder normativo são iguais: neste sentido, a acção da UE não se distinguiria das convulsões normativas históricas, como a Revolução Francesa, a Revolução Americana ou a Revolução Soviética. MANNERS, Ian (2006), p.174

400 Manners realça que em qualquer descrição da UE, está implícita a sua humildade pelos fracassos históricos que esta região produziu (colonialismo, nacionalismo, guerras mundiais, Holocausto, desigualdades, injustiça, intolerância e desumanismo). MANNERS, Ian (2006), p.174

401 A falta de excepcionalismo da UE refere-se a um processo que espelha um “contexto histórico de humildade reflexiva” e as “tentativas de construir relações não-hierárquicas” no plano internacional. MANNERS, Ian (2006), p.174

402 O papel de mediador desempenhado por uma potência internacional relaciona-se com as mudanças sistémicas e de comportamento individual que ela ajuda a criar em RI. As Instituições e leis internacionais fomentadas e desenvolvidas pelos actores mais influentes vão alterar a dinâmica de comportamentos e de relações entre Estados. MANNERS, Ian (2006), p.175

e o poder dos EUA nas RI⁴⁰³. Por seu turno, se a acção normativa europeia der frutos (se houver uma aceitação tendencialmente universal das normas propostas pelo uso do poder normativo) é expectável que a UE se torne menos poderosa, que a sua influência desapareça progressivamente pela sua própria acção. Este fenómeno de “mediador que se dissipa”⁴⁰⁴ implica a concepção da UE como um catalizador, um agente que cria condições para uma nova sociedade e que extingue a sua acção quando esta estiver formada. Kalypso Nikolaïdis acolhe esta acepção, referindo que “a UE prefere não se referir a si própria em termos de poder, mas sim como um interveniente, um parceiro global, um mediador que vai desaparecendo”⁴⁰⁵.

Por fim, o autor refere a diferença normativa operada pela identidade internacional da UE⁴⁰⁶, explicando que o exame identitário operado por Diez não está completo. Ian Manners retoma as ideias de construção identitária através da individualização do outro, referindo que Diez se esqueceu de referir uma outra forma de alteridade existente - o “eu enquanto outro”⁴⁰⁷. Neste processo de construção identitário, existe uma projecção do ‘outro’ em indivíduos específicos ou grupos que os representam, dentro do contexto social do ‘eu’. A reacção que o ser tem perante este adversário é muito forte, precisamente porque este ‘outro’ representa uma parte

403 MANNERS, Ian (2006), p.175

404 A noção de UE como um “mediador que se dissipa” foi avançada por Etienne Balibar. Designa um fenómeno comportamental no qual a UE se torna um mediador anti-sistémico: uma instituição transitória que desenvolve as condições para uma nova ordem internacional, por meio do rearranjo dos elementos herdados pelas Instituições que tenta ultrapassar. Esta comunidade transitória desempenha um papel de desestabilizador do sociedade internacional vigente e torna-se uma força de mudança menos poderosa, ao mesmo tempo que o novo sistema de política pós-nacional com processos multi-nivelados se impõe. Quando a arquitectura e os processos internacionais mudarem de status quo, a UE tornar-se à apenas num actor normal dentro deste novo sociedade internacional. MANNERS, Ian (2006), p.174

405 NICOLAÏDIS, Kalypso (2004), p.117

406 Thomas Diez argumenta que o argumento do poder normativo não é uma categoria objectiva, mas sim uma prática de representação discursiva na qual a UE consolida a sua identidade através de vários processos de alteridade (de individualização do “outro”). Manners não concorda com esta perspectiva crítica, considerando-a relativista e pouco interessada em desenvolver análises de pendor normativo: sem elas, tenderíamos a “aceitar a UE e o mundo como os encontramos e focarmo-nos-íamos em teorias de resolução de problemas (...). No entanto, isto não seria ciência política”. MANNERS, Ian (2006), p.180

407 Processo de construção identitária avançado conceptualizado por Julia Kristeva, que reconhece a presença constante do outro na nossa própria identidade: o outro é sempre parte do eu, um desprezível estrangeiro que faz parte do nosso ser, conscientemente e inconscientemente. O ‘outro’ que é individualizado neste processo faz também parte da nossa identidade, é uma parte desprezível e miserável da nossa personalidade com a qual lutamos. Exemplos deste processo incluem a distinção feroz de um adversário em figuras que representem ideias extremistas presentes na nossa realidade social, tais como: racismo, xenofobia, fundamentalismo religioso, homofobia, incitação à violência e ao ódio. MANNERS, Ian (2006), p.178

perturbadora de nós mesmos (ideias presentes na nossa sociedade, tais como xenofobia, fundamentalismo religioso, homofobia, incitação à violência e ao ódio)⁴⁰⁸.

Em jeito de conclusão, Manners contesta a posição de Diez sobre a conceptualização da UE como uma identidade fixa e cristalizada (que possibilita um maior número de processos tradicionais de alteridade cultural e geográfica), ressaltando que não existe uma identidade europeia única, essencial e categórica⁴⁰⁹. Ou seja, a UE é uma potência normativa porque nunca se define de forma fixa; porque a sua identidade faz parte de um processo de contestação e debate contínuo. Manners exulta a fluidez identitária como um factor essencial para definir a UE como potência normativa, pois essa abundância identitária⁴¹⁰: permite acolher novas ideias e práticas; faculta uma maior adaptação às transformações internacionais; concede um padrão de comportamento não-antagónico para com terceiros; e possibilita uma definição do 'eu' centrada em princípios normativos⁴¹¹.

A revisão da literatura de pendor construtivista é mais diversificada do que a dos outros paradigmas (aproxima-se do paradigma liberal, do paradigma realista ou das abordagens críticas pós-positivista, consoante o autor e o assunto em questão). Os artigos analisados têm suficientes pontos de contacto para nos permitir responder à pergunta: *o poder normativo é legitimável em termos teóricos?* Para os construtivistas, o poder normativo é um instrumento de análise legítimo em RI. No que diz respeito à relação entre poder normativo e poder militar, os autores tendem a ver esta oposição como neutra ou insignificante (aproximando-se de análises liberais) pois são as relações e os hábitos que constróem as identidades (e não as capacidades materiais).

408 MANNERS, Ian (2006), p.178

409 *Ibid.*

410 Citando Manners: "este 'eu-pluralismo' torna muito difícil cristalizar tanto o 'eu' como o 'outro' de um modo consistente, pelo que é a multiplicidade contraditória (e não a ideologia) que caracteriza a UE enquanto projecto de futuro, enquanto potência normativa". MANNERS, Ian (2006), pp.178-180

411 No entanto, Manners refere que estes princípios normativos não são imutáveis, nem constituem um avanço civilizacional identitário que não possa ser regredido. O autor alega que "a ligação da Europa a uma combinação particular de princípios normativos reflete largamente um conjunto de práticas e construções recentes que podem ser desfeitas de forma tão célere como foram atingidas, se não houver um reflexão crítica constante [por parte dos actores europeus]". MANNERS, Ian (2006), p.180

As abordagens construtivistas aprofundam criticamente as assunções identitárias reclamadas pelos liberais, a começar pelo próprio conceito 'Europa'. Estes autores procuram perceber os processos de construção identitária e as motivações por detrás desses processos. Os quatro autores analisados põem a descoberto várias falhas no argumento normativo identitário avançado pelos liberais e em certos momentos aproximam-se de ideias realistas (nomeadamente a utilização do argumento normativo por parte da UE como forma de aumentar a sua influência e poder nas RI). No entanto, no cômputo geral seguem muitos ditames liberais e desenvolvem-nos, por vezes com resultados contraditórios e surpreendentes.

3 - PODER NORMATIVO E A UNIÃO EUROPEIA

Seguindo a lógica de estudo delineada nos capítulos precedentes, é chegado o momento de confrontar os vários alicerces teóricos do argumento normativo com a realidade prática das relações internacionais. Neste capítulo serão visitados alguns exemplos práticos que comprovam, desmentem ou questionam as assumpções centrais do argumento normativo.

Com a apreciação de casos práticos é possível investigar os dois últimos momentos de análise referidos, que se ligam respectivamente: às acções e comportamentos da UE e às reacções dos outros actores e resultados finais da interacção. Para responder à segunda questão derivada da pergunta de partida - *o poder normativo é exequível na prática?* – é necessário, por um lado averiguar se as acções e práticas da UE confirmam ou desmentem a sua identidade auto-vinculada (se os comportamentos externos da UE fortalecem ou enfraquecem o argumento normativo); por outro, é preciso examinar a forma como os actores exteriores à UE vêm e reagem à sua identidade, às suas pretenções normativas e às suas acções.

Na senda de respostas para esta interrogação teórica, serão abordadas várias situações práticas em que a UE procurou exercer o papel de potência normativa. Estes casos reportam-se: à eficácia da difusão normativa na abolição da pena de morte (PM); aos avanços e indefinições da Parceria Euro-Mediterrânica (PEM); aos resultados e resistências da Política de Vizinhança Europeia (PVE); e às limitações e contradições da mediação da UE em conflitos internos.

3.1 – Pena de Morte

Ian Manners desenvolveu um caso de estudo centrado na promoção normativa internacional da Pena de Morte (PM) feita pela UE⁴¹². Nesta análise, o autor procurou demonstrar a relevância instrumental dos vários modos de difusão de normas que compilou⁴¹³ e comprovar a existência de uma entidade diferente nas relações internacionais, que pratica um uso específico do poder – potência normativa UE.

O processo de abolição da PM a nível europeu foi impulsionado por ONG como a Amnistia Internacional e a Comunidade de Santo Egídio⁴¹⁴: em 1983 os Estados Europeus procuraram consagrar o direito à vida, com um protocolo de abolição da PM - protocolo 6 para a Convenção Europeia de Protecção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais. Em 1985, quando o protocolo entrou em vigor (5 ratificações), apenas 9 dos 15 membros da UE tinham abolido a PM para todos os crimes. Este número foi crescendo até 1999, quando o último Estado Europeu – o Reino Unido - aboliu a PM e ratificou o protocolo 6.

Desde esse momento, a UE tenta promover a abolição da PM e aumentar a notoriedade deste assunto na sociedade internacional: quer por meio de contactos directos com grandes potências retencionistas (como a China e os EUA), por outros contactos bilaterais e também por contactos multilaterais (como o comprova a introdução, em 1999, 2000 e 2001, de resoluções sobre a PM em sessões da comissão da ONU sobre DH)⁴¹⁵.

Este processo de internacionalização foi impulsionado pelo Conselho da União Europeia, através do documento de Junho de 1998 – “Directizes da UE para com

412 MANNERS, Ian (2002)

413 Ver subcapítulo 2.1 (pp.68-69)

414 Manners revela que estas ONG tiveram um papel crucial a encorajar o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Conselho da Europa a fazer da abolição da pena de morte uma política europeia: “ao contrário das expectativas convencionais, a força das políticas da UE [neste assunto] deriva do crescimento do movimento internacional dos direitos humanos, em particular do papel de organizações transnacionais como a Amnistia Internacional e da Comunidade de Santo Egídio”. MANNERS, Ian (2002), p.251

415 MANNERS, Ian (2002), p.248

Países Terceiros Relativas à Pena de Morte⁴¹⁶. Estas orientações políticas definem um conjunto de tarefas que incluem⁴¹⁷: iniciativas da Presidência; envolvimento em casos particulares; a apresentação de um relatório anual sobre a PM; e a promoção de uma norma internacional de abolição da pena capital. Para além desta entidade, o Parlamento Europeu teve um papel fulcral ao dar voz aos actores transnacionais; a Comissão Europeia teve um papel fundamental de encorajar a abolição por meio das suas relações políticas e económicas com outros países; e os países-membros tiveram um papel relevante ao espalhar as normas abolicionistas para fora da UE.

Manners refere que a “ideia de abolição da pena de morte não é um assunto soberano de justiça criminal, mas uma questão internacional ligada aos direitos humanos⁴¹⁸”; facto que reforça o argumento normativo. No entanto, o autor admite que “é difícil conhecer todo o impacto do poder normativo europeu sobre a pena de morte⁴¹⁹”, o que não o coíbe de referir quatro situações em que a UE teve um papel fundamental na abolição da PM:

Ian Manners começa por referir os casos do Chipre, Polónia e Malta – países em que a abolição se deveu a um fenómeno de difusão procedimental derivado das negociações de adesão à UE. Depois expõe a situação da Albânia e Ucrânia – casos em que a abolição da pena capital se deveu à pressão directa da UE (nomeadamente pelo facto de terem aspirações a serem aceites como membros da UE). Existe ainda o exemplo do Azerbaijão e Turquemenistão – nestes países as normas foram adoptadas por meio de contágio, de difusão informacional e de transferência (essencialmente por participarem em acordos bilaterais de parceria e cooperação com a UE). Por fim, o autor refere-se à situação da Turquia e da Rússia – a UE teve um papel fulcral nos

416 *Guidelines to EU Policy Towards Third Countries on the Death Penalty*

417 Um exemplo que espelha estes novos processos foi a iniciativa, em Dezembro de 1998, da Presidência Austríaca da UE escrever ao presidente americano Georg W. Bush em relação ao caso Stan Faulder vs Texas. MANNERS, Ian (2002), pp.247-248

418 Para explicar a ligação íntima existente entre a pena capital e os direitos humanos, o autor refere Robert Hood: um dos maiores peritos em assuntos relacionados com a pena de morte, que incorpora a causa abolicionista no movimento internacional dos direitos humanos. MANNERS, Ian (2002), pp.246-251

419 MANNERS, Ian (2002), p.248

avanços legais verificados nestes países, por meio de processos de difusão aberta, de difusão procedimental (na Turquia) e de difusão informacional (na Rússia)⁴²⁰.

Erik Eriksen acrescenta que na Turquia houve, especialmente desde 2002, uma avalanche política a respeito de matérias como a democratização e os DH. Para além disto, o autor suporta as ideias de Manners com mais dados empíricos, referindo que a UE cortou o apoio financeiro directo ao Zimbabué, Costa do Marfim, Haiti e Líbia e adiou o aprofundar de relações com a Rússia, Croácia, Paquistão e Argélia devido a violações dos DH⁴²¹. No entanto, reconhece igualmente que a UE não é consistente nas suas políticas externas, porque os países não-Europeus são tratados de maneiras diferentes, consoante a sua importância estratégica e o seu histórico de relações com a UE⁴²². Eriksen acrescenta que há muitas reclamações dos interesses comerciais da UE terem prioridade (em relação a outros interesses) e que a UE dá mais ênfase à protecção de direitos civis e políticos (do que aos direitos sociais e económicos)⁴²³.

Manners não é insensível a estas e outras críticas e refere no seu artigo que se “pode dar o caso da UE procurar estar na vanguarda do abolicionismo para enfatizar a sua diferença identitária internacional em contraste com ‘outros’ [como os EUA e a China]”⁴²⁴. Apesar disto, o autor considera que o compromisso da UE para com o abolicionismo não é instrumental, é normativo. A importância deste compromisso normativo tem vindo a ser sublinhada com os problemas de extradição levantados entre países da UE e os EUA, particularmente após os eventos de 11 Setembro de 2001 nos EUA. O autor afirma que, “apesar da vontade política de muitos líderes europeus em extraditar suspeitos terroristas para serem julgados nos EUA, as diferenças normativas da UE tornam este expediente muito problemático”⁴²⁵.

420 MANNERS, Ian (2002), pp.249-250

421 ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.261

422 Por exemplo, a Rússia é apenas marginalmente sancionada por causa das suas políticas para com a Tchechénia e Israel é apenas ameaçado com sanções devido às suas políticas para com a Palestina. Para o autor, “estes exemplos demonstram uma falta de consistência nas políticas externas europeias; daí adveem as críticas de hipocrisia e de fachada [proferidas por parte de académicos realistas]”. ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.262

423 ERIKSEN, Erik Oddvar (2006), p.262

424 MANNERS, Ian (2002), p.251

425 *Ibid.*

O estudo da abolição da PM é um dos argumentos mais convincentes a favor do argumento normativo da UE, uma vez que a lista de países abolicionistas continua a crescer de ano para ano⁴²⁶. Para além da pressão internacional exercida por ONG, é importante referir a acção sistémica das instituições internacionais a favor do abolicionismo, após a Itália e o Chile terem apresentado propostas de moratórias à pena de morte perante a Assembleia Geral da ONU: esta assembleia adoptou, em 2007, 2008 e 2010, moratórias que pedem a suspensão geral da PM em todo o mundo, com o intuito de se caminhar para a extinção desta pena judicial⁴²⁷.

Segundo os dados mais recentes, existem 58 países retencionistas, que mantêm a PM e tiveram a última execução há menos de 10 anos. Por seu turno, 97 países já aboliram legalmente a pena capital para todos os crimes (quando em 1977 o número de abolicionistas era apenas de 16) e 140 países são abolicionistas em termos práticos⁴²⁸. Este é mais um dado que reforça os preceitos liberais e permite a Manners afirmar que o poder normativo é exequível e eficaz em termos práticos. No entanto, académicos de todos os paradigmas podem contrapor a estes números várias objecções ao comportamento normativo da UE (nomeadamente no que diz respeito às recentes extradições não-judiciais de suspeitos de terrorismo para os EUA).

3.2 - Parceria Euro-Mediterrânica

A Parceria Euro-Mediterrânica (PEM) é um quadro multilateral de relações políticas, económicas e sociais entre a Europa e os países do Sul do Mediterrâneo,

426 Desde 2000, o Chile, as Bermudas, o México, a Costa do Marfim, a Libéria, o Senegal, o Gabão, a Arménia, o Usebequistão, as Filipinas, a Sérvia, o Montenegro e a Turquia aboliram a pena de morte. É muito plausível a influência directa da UE para estes três últimos países, através das negociações de adesão. Para além disto, não é de excluir a influência indirecta da UE para muitos dos outros países que alteraram as suas normas em relação a este assunto, adoptando uma política abolicionista (embora esta ligação seja impossível de demonstrar com clareza).

427 O documento adverte claramente os países que aboliram a pena de morte a não a reintroduzirem. No entanto, esta acção decorrente da Assembleia Geral da ONU não tem efeito vinculativo, apenas exerce uma forte pressão moral sobre os Estados que não aboliram a pena capital. UNITED NATIONS (2007)

428 Informação recolhida no site da Amnistia Internacional. AMNESTY INTERNATIONAL (2012)

que tem como objectivo a criação de uma região com uma identidade ligada à sociedade civil, à interdependência económica, às redes voluntárias de ligação entre países e às crenças cívicas⁴²⁹. O processo de construção desta região foi iniciado na Conferência de Barcelona de 1993 e era visto pelos actores europeus como um processo que visava criar uma comunidade de segurança pluralista na região do Mediterrâneo para responder a problemas securitários (como tráfico de droga, violações dos direitos humanos e degradação ambiental) e criar uma região económica alargada que serviria a estratégia de competir com outros blocos económicos regionais (sem os custos exorbitantes da adesão destes países à UE)⁴³⁰.

Este processo é percebido de forma diametralmente oposta pelos adeptos de teorias liberais ou realistas de RI. Para os liberais, a criação de uma comunidade na vizinhança da UE adequa-se ao seus princípios éticos de política externa e ao interesse ontológico da UE tentar domesticar as relações entre Estados⁴³¹. Já os realistas vêem a aproximação entre a UE e os seus vizinhos do Sul, como um processo de exploração assimétrica dos Estados Norte-Africanos e do Médio-Oriente por parte da UE⁴³². Beverly Crawford sublinha que a PEM é institucionalmente fundada, definida e administrada em Bruxelas e tem os seus prazos processuais ligados às sucessivas presidências da UE. Assim, do ponto de vista do Sul, este processo não é interpretado como uma parceria, "é mais visto sob o ponto de vista de um paradigma crítico de centro/periferia do que por um paradigma de liberalismo de soma positiva"⁴³³.

Apesar dos resultados positivos obtidos com este processo⁴³⁴, a autora prossegue a sua abordagem realista, sublinhando a presença de vários obstáculos e

429 Este processo regional configura um processo de criação de uma comunidade à imagem do que aconteceu com a integração europeia. CRAWFORD, Beverly (2005), p.1

430 CRAWFORD, Beverly (2005), p.1

431 Para os liberais "o poder europeu repousa na sua habilidade de atrair Estados para se tornarem membros ou parceiros de uma comunidade política". CRAWFORD, Beverly (2005), p.2

432 Para estes académicos a PEM é uma tentativa de a UE controlar a geopolítica nestas regiões: a UE é simplesmente "um poder externo que tenta mudar as políticas domésticas dos Estados vizinhos para seu próprio benefício". CRAWFORD, Beverly (2005), p.2

433 CRAWFORD, Beverly (2005), p.3

434 Entre os resultados positivos deste processo de parceria, contam-se: a promoção da democracia, de DH e de princípios de boa governação; o aumento da confiança entre vizinhos que permite uma maior segurança e o aumento da cooperação entre Estados na área da justiça; o reforço das facilidades de crédito para os parceiros do Sul e o

os resultados negativos decorrentes da PEM⁴³⁵. Em termos securitários, as incertezas e recuos no processo de paz do Médio-Oriente e a contínua existência de tensão nesta região contrariam a lógica securitária da PEM. Em termos económicos, o investimento do sector privado nos países do sul do Mediterrâneo é muito incipiente em contraste com o investimento efectuado nos novos membros da UE. Em termos políticos, existe um ressurgimento do nacionalismo e dos partidos de direita na UE (que inquinam as relações com os países árabes) e no Norte de África e no Médio-Oriente persistem regimes autoritários que rejeitam as orientações liberais do processo de Barcelona e resistem às cláusulas condicionais da UE⁴³⁶. Em termos de interesses estatais, existe uma divergência de expectativas e objectivos entre os vários intervenientes da PEM (os países do mundo árabe procuram o aumento de ajuda económica e o acesso preferencial aos mercados europeus, enquanto a UE procura a estabilização e securitização da região pela “convergência de civilizações”⁴³⁷ preconizada na ocidentalização do mundo árabe). Em termos culturais, muitos dos processos ligados ao liberalismo e à democracia entram em contradição com alguns ditames da cultura muçulmana⁴³⁸, criando entraves à criação de uma região mediterrânica. Em termos históricos, o legado do colonialismo (com domínio cultural e exploração dos países do Sul) deixou grandes ressentimentos e criou culturas de

aumento dos acordos económicos bilaterais e consequente melhoria das relações bilaterais entre países da UE e os países do sul do Mediterrâneo. CRAWFORD, Beverly (2005), pp.6-7

435 CRAWFORD, Beverly (2005), pp.7-14

436 Os eventos da “Primavera Árabe” de 2011 contrariam este argumento de progresso lento para a democracia. No entanto, é ainda muito cedo para perceber se estes movimentos populares revolucionários se traduzirão no aparecimento de democracias consolidadas e estáveis na região.

437 Esta convergência de civilizações resulta do desenvolvimento de processos de cooperação cultural. Neles são enfatizadas a partilha de conhecimentos e de bases normativas (a aproximação cultural pode ser atingida pela convergência dos significados em conceitos como: ordem social, DH, primazia do direito, justiça social e política, segurança e paz). No entanto, é ressalvado que este processo de cooperação cultural tem um significado profundo importante, pois leva à criação de uma “narrativa Mediterrânica partilhada”. Esta narrativa partilhada permite o estabelecimento de verdadeiras tradições, disposições, identidades, práticas e políticas multiculturais que ao longo do tempo unem povos com diferentes culturas em torno de práticas comuns. ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006), pp.25-26

438 Beverly Crawford desenvolve esta temática referindo que o Liberalismo é um modelo de vida económica e social pouco atractivo para muitos árabes, pois a sua ênfase na competição e na liberdade individual enfraquecem a comunidade. O sentimento comunitário é valorizado como uma parte essencial do mundo árabe, pois aumenta a protecção e cooperação individuais e reforça as obrigações comuns, baseadas em princípios e tradições ancestrais (que contrastam com a insegurança e as desigualdades dos mercados liberais). Por seu turno, a Democracia é renunciada pela sua “tirania da maioria”: a repressão das minorias e a ausência de um sistema de valores comunitários obrigatório são vistas como um perigo para a comunidade. CRAWFORD, Beverly (2005), p.14

vitimização no Norte de África e no Médio-Oriente⁴³⁹. Em termos de poder, existe uma assimetria que é reforçada pelo processo negocial: enquanto os países da UE negociam em bloco, os restantes países da PEM assinam acordos e negociam bilateralmente com a UE (a gestão da parceria continua a gerar críticas de neo-colonialismo). Por fim, em termos de políticas europeias, o alargamento da UE e as PVE têm um impacto adverso nas relações entre a UE e os países do Mediterrâneo.

Beverly Crawford e Emanuel Adler procuram enquadrar esta problemática de construção de uma identidade regional dentro de uma análise construtivista centrada numa abordagem cultural⁴⁴⁰. Adler e Crawford enfatizam o papel dos factores normativos e culturais para o desenvolvimento da cooperação internacional. Neste sentido, apontam para a importância do aumento da confiança mútua entre os actores e do desenvolvimento identidades partilhadas, como forma de alcançar a paz e a segurança nas relações internacionais⁴⁴¹. Ao analisar a formação de comunidades de segurança, estes académicos construtivistas recorrem a uma definição cada vez mais abrangente do termo segurança: consideram-na indivisível (uma vez que a segurança de um Estado é inseparável da segurança dos outros Estados); ligam os elementos clássicos da segurança a factores económicos, ambientais, culturais e de DH; e clamam que a segurança é cooperativa (baseada na confiança e cooperação, na resolução pacífica de conflitos e no trabalho das instituições multilaterais)⁴⁴².

O alargamento da UE apresenta-se como o exemplo mais óbvio do processo de formação de comunidades de segurança. No entanto, os autores ressaltam que as condições existentes na Europa podem não ser replicáveis noutras regiões e admitem que este processo de construção de uma comunidade pluralista de segurança na

439 É importante referir que a principal potência colonialista nesta região foi o Império Otomano. Apesar disso, a herança do colonialismo otomano não é relevante no processo de PEM (que se liga unicamente às relações entre os países a Sul do Mediterrâneo e os países da UE).

440 ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006), p.3

441 Estes pressupostos seguem os ditames construtivistas, que sublinham o papel da socialização para a construção de identidades partilhadas: a sociabilização e aprendizagem entre os actores pode motivá-los a ter comportamentos semelhantes; por sua vez, e com o tempo, estes comportamentos partilhados ajudam a redefinir e reinterpretar a realidade envolvente e alteram a identidade e os interesses dos actores, permitindo que estes adquiram identidades partilhadas. ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006), pp.5-8

442 Assim, os processos de construção regional ligam-se à “crença de que a segurança depende da formação de uma identidade partilhada”. ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006), pp.9-14

região do Mediterrâneo não acontecerá num futuro próximo⁴⁴³. Os autores referem que de ponto de vista liberal e construtivista, a construção de uma PEM replica o processo de construção europeu⁴⁴⁴; por outro lado, de um prisma realista, estas novas práticas e entendimentos securitários são apenas uma fachada para a promoção de estabilidade e segurança na região Sul da Europa⁴⁴⁵.

Federica Bicchì⁴⁴⁶ elabora um estudo construtivista baseado na PEM, que desenvolve instrumentos analíticos para definir a acção externa da UE. Este estudo está directamente ligado à forma como os actores externos envolvidos em políticas europeias analisam a identidade, as acções e as pretensões normativas da UE. A autora centra a sua análise em dois factores fundamentais ligados ao comportamento externo europeu nas RI: o grau de inclusividade e o grau de reflexividade das políticas externas da UE. A inclusividade relaciona-se com a extensão na qual os decisores permitem que os actores afectados tenham um papel no processo decisório. A reflexividade é a capacidade que os decisores têm de analisar criticamente as políticas externas e adaptá-las de acordo com os efeitos que produzem nas regiões-alvo⁴⁴⁷.

Para operacionalizar esta análise é necessário, antes de mais, ter presentes os tipos de comportamento que a UE pode produzir nas relações internacionais. Em termos de inclusividade, podemos distinguir entre 'comportamentos eurocêntricos' e 'comportamentos inclusivos'. Em relação a questões de reflexividade, Bicchì aponta para a dicotomia entre 'comportamentos rotineiros' e 'comportamentos teleológicos' (ou intencionais)⁴⁴⁸.

443 Os autores ressaltam que a construção social de uma região codificada no processo da PEM será necessariamente um processo muito moroso. ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006), p.14

444 Para os liberais a "PEM é enquadrada em torno de práticas, instituições e processos relacionados com o desenvolvimento de uma comunidade pluralista de segurança". ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006), p.15

445 Para os realistas, a PEM configura "um processo de imposição de interesses europeus e domesticação dos Estados não-europeus da bacia do Mediterrâneo". ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006), p.21

446 BICCHI, Federica (2006)

447 *Ibid.*, pp.288-289

448 Quanto a questões de inclusividade, os 'comportamentos eurocêntricos' configuram acções que apenas promovem os interesses e objectivos que motivam as políticas externas da UE; por seu turno, os 'comportamentos inclusivos' são acções externas que reflectem uma análise do contexto específico onde vão ser implementadas e que espelham os interesses e as posições dos países-alvo na sua concepção ou no processo decisório em que são tomadas. Relativamente ao grau de reflexividade, os 'comportamentos rotineiros' são baseados em rotinas que já perderam o seu significado original e se tornaram ritualizadas e simbólicas; já os 'comportamentos teleológicos ou intencionais' exprimem racionalidade, quer pela capacidade em adoptar uma postura reflexiva e redimir os pressupostos do

Após esta conceptualização teórica, a autora analisa a PEM, revelando os possíveis prismas de análise de RI acerca deste processo⁴⁴⁹. Segundo uma abordagem realista, os acordos comerciais assinados entre países da UE e os restantes países da PEM revelam a relação desigual entre estes actores e demonstram uma tendência mais simbólica do que substantiva. Para esta perspectiva, os comportamentos da UE são eurocêntricos e rotineiros: os acordos firmados entre países do Sul parecem apenas replicar simbolicamente os padrões institucionalizados das suas relações com a UE. Os realistas crêm que a UE apenas tem políticas externas inclusivas quando este comportamento serve os seus propósitos.

A abordagem liberal centra-se numa análise normativa e tende a ver o comportamento externo da UE como um exemplo do uso do poder normativo (comportamento inclusivo e intencional), uma vez que os países externos são os protagonistas centrais das políticas europeias. Ao aceitarem os termos negociais das políticas de condicionalidade e procurarem implementar as normas que a UE promove, os restantes países legitimam essas mesmas normas.

A abordagem construtivista questiona a validade universal da construção regional para a promoção de paz e prosperidade entre Estados. Os construtivistas questionam os objectivos da PEM, pois as intenções destas políticas estão apenas ligadas à possibilidade de reproduzir o processo de integração europeia (que pode ser irrepetível). Além disso, muitos autores apontam casos que reportam a incapacidade da UE em dar voz aos cidadãos dos países do Sul, em encorajar o desenvolvimento de sociedades civis nestes países e em ligar-se às organizações cívicas voluntárias já existentes nesses Estados. Das dúvidas levantadas pela abordagem construtivista depreende-se que o poder normativo não é necessariamente intencional e inclusivo.

Por fim, a abordagem construtivista do institucionalismo sociológico explica que o isomorfismo entre instituições implica a transmissão de práticas, normas e arranjos

conhecimento, como pela capacidade de obter conhecimento através de um contexto específico e a partir dele recolher uma aprendizagem que permite alterar os seus comportamentos. BICCHI, Federica (2006), p.289
449 BICCHI, Federica (2006), pp.294-300

organizacionais do centro (no caso, da UE) para a periferia com poucas adaptações⁴⁵⁰. Estes académicos baseiam a sua análise nos comportamentos irreflectidos dos actores europeus, enfatizando que em muitos casos existe uma transferência não-intencional de normas eurocêntricas da UE para os países do Mediterrâneo, por meio da PEM. Bicchi realça que o institucionalismo social oferece uma interpretação diferente sobre a postura das políticas externas europeias, “mais enraizada no conceito de poder e numa ideia de paradigma cultural dominante”⁴⁵¹. Assim, este estudo revela que a acção externa da UE não se liga apenas à promoção de normas universais, mas também a outros conjuntos de princípios que são transmitidos de forma não intencional pelos actores europeus⁴⁵².

3.3 – Política de Vizinhança Europeia

A Política de Vizinhança Europeia (PVE)⁴⁵³ foi desenvolvida em 2003 com o intuito de promover a estabilidade, a democracia e o crescimento económico dos países da periferia da UE pertencentes à antiga URSS, sem a promessa de uma futura adesão à comunidade europeia. Em termos práticos, a PVE assemelha-se ao projecto de construção de uma região mediterrânica (PEM), pois tira partido das cláusulas de condicionalidade como forma de espalhar as normas da UE e assegurar a estabilidade política nas suas fronteiras.

Beverly Crawford refere que estas políticas externas estão enquadradas num processo de redefinição das fronteiras europeias, que dividiu a vizinhança da UE em

450 Para Bicchi, vários factores apontam para a existência de um processo de isomorfismo institucional na PEM: “o ritmo, os locais e os participantes nas reuniões espelham a estrutura institucional da UE, [para além disto] existe grande similaridade de agendas: na atenção dada ao comércio, a assuntos económicos, às infraestruturas, à cultura e a questões sociais e ambientais”. BICCHI, Federica (2006), p.296

451 BICCHI, Federica (2006), p.299

452 Segundo a análise de Bicchi, o ‘poder normativo’ configura apenas os casos em que a postura da UE é intencionalmente inclusiva (tanto é reflexiva como inclusiva). ‘poder civilizador’ define todas as situações em que a política externa falha uma das condições (ou não é reflexiva ou não é inclusiva). BICCHI, Federica (2006), pp.286-287

453 A PVE é coordenada pela Comissão Europeia e integra políticas relacionadas com os três pilares da UE (políticas económicas, políticas de defesa e segurança e políticas relacionadas com os princípios de liberdade, segurança e justiça). ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.55

três áreas⁴⁵⁴: (i) Países com acesso à UE – Bulgária, Croácia, Roménia e Turquia; (ii) Países de Leste (PVE) – Ucrânia, Moldávia, Bielorrússia e Rússia e (iii) Países do Sul (PEM) – Argélia, Marrocos, Egipto, Israel, Síria e Palestina. A autora refere que estas políticas de relacionamento de vários grupos Estados com a UE competem entre si em termos económicos e financeiros. Assim, o alargamento da UE é altamente prejudicial⁴⁵⁵ para os processos de política externa que envolvem os países de Leste e do Sul (da mesma forma que a PVE enfraquece a PEM).

Scott Nicholas Romaniuk elaborou um estudo de cariz realista/construtivista sobre o impacto da PVE na Ucrânia e na Bielorrússia. O ponto de partida deste artigo prende-se com o alargamento de 2004 da UE⁴⁵⁶, que estendeu as fronteiras desta instituição até novos vizinhos com Estados instáveis e características democráticas relativamente incipientes⁴⁵⁷. No entanto, para Romaniuk, o sucesso do processo de alargamento deve-se mais à política externa material exercida pela UE do que a valores, princípios ou normas. O autor aponta para o facto de todas as políticas externas da UE referidas (as políticas de alargamento, a PEM e a PVE) partilharem o uso de cláusulas de condicionalidade política. Estas são instrumentos de política externa que seguem o esquema clássico de incentivos/penalizações (*carrots & sticks*) e pressupõem uma relação de poder assimétrico da UE para com os Estados-alvo dessas políticas⁴⁵⁸. O autor procura confrontar as ideias reiteradas pelo argumento normativo com os casos de estudo sobre os efeitos das PVE nos países estudados:

454 CRAWFORD, Beverly (2005), p.10

455 A este respeito, Beverly Crawford dá o exemplo da adesão de Portugal, Espanha e Grécia à UE: “processo que dividiu a região mediterrânica com vantagens comerciais para estes novos membros em relação aos restantes países da região”. CRAWFORD, Beverly (2005), pp.4-14

456 Como refere Romaniuk, o alargamento de 2004 foi considerado como um dos mais espantosos feitos da UE, “particularmente se tomarmos em consideração as reformas que foram concretizadas pelos novos Estados de Leste em termos de democracia e de economia de mercado”. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.53

457 São exemplos destes Estados a Ucrânia (que faz fronteira com a Polónia, a Eslováquia, a Hungria e a Roménia) e a Bielorrússia (que faz fronteira com a Polónia, a Letónia e a Lituânia). ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.52

458 Segundo a tese do poder normativo, as organizações, os acordos e os processos internacionais que a UE promove têm o poder de construir os interesses e as identidades dos seus vizinhos. A influência deste tipo de poder é exercida pelas próprias normas, que moldam as identidades dos outros actores por meios não coercivos. No caso do PVE, as normas promovidas pela UE são condições para uma cooperação mais profunda (o incentivo é a cooperação e a punição é a perda de ajuda por parte da UE). ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.56

No caso da Ucrânia os efeitos da PVE foram mistos, variando com o presidente em posse do governo. Em 1995, o governo de Leonid Kuchma assinou um Acordo de Parceria e Cooperação (APC) com a UE, porém este governo “democrático” foi assolado por problemas de corrupção estatal e inconsistências no processo democrático⁴⁵⁹. Em 2005, a popular ‘revolução laranja’⁴⁶⁰ levou ao poder o presidente Viktor Yushchenko. No entanto, esta revolução já estava mobilizada antes de a PVE ser implementada (tanto pela entrada de ideias reformistas nos discursos de Kuchma, como pelas comunicações da Comissão Europeia sobre a PVE em 2003). Em 2010 Viktor Yanukovich venceu as eleições presidenciais e reaproximou a Ucrânia da Rússia, destruindo o ímpeto reformista da ‘revolução laranja’. Apesar dos sucessos normativos constitucionais na Ucrânia, mantêm-se difícil exemplificar a eficácia das cláusulas de condicionalidade em relação à garantia real de implementação e protecção dos princípios de democracia, primazia da lei e protecção dos DH.

O caso da Bielorrússia é diferente, uma vez que este país era um regime autoritário no período em que a UE produziu as primeiras tentativas de negociar uma maior cooperação. As relações entre a UE e a Bielorrússia ficaram paralizadas em 1996-1997 devido à existência de eleições não-democráticas deste país; para além disso, este regime nunca foi retoricamente a favor da Europa Ocidental. No entanto, o soberano Alexander Lukashenko assinou um APC com a UE em 2005. Uma das razões apontadas para a ausência de ideias e normas europeias no discurso político bielorrusso é o provável controlo governamental dos órgãos de comunicação social e a perseguição de jornalistas. Até hoje a Bielorrússia não ratificou esse APC e o processo de PVE com este país está parado até que o governo se comprometa a efectuar reformas. Esta situação na Bielorrússia expõe a necessidade de as normas penetrarem no contexto discursivo nacional para que o poder normativo cause efeitos.

459 ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.58

460 A ‘revolução laranja’ foi um movimento popular ocorrido em 2004 e 2005, durante a eleição presidencial, pontuado por uma série de protestos populares e eventos políticos por toda a Ucrânia. Este movimento foi organizado em torno de uma reacção generalizada contra a corrupção estatal e contra os líderes políticos desacreditados e uma reivindicação popular por uma nova cultura política. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.63

Assim, Romaniuk refere que os paradigmas liberais exageram a ligação entre a adopção de normas e a mudança de identidade⁴⁶¹. O autor adverte que as normas têm de entrar inicialmente na retórica nacional, nos discursos políticos e no contexto discursivo dos países-alvo, para que o poder normativo seja eficaz⁴⁶². Romaniuk considera então o poder normativo como uma forma de poder discursivo: o poder normativo não exerce por si só uma influência revolucionária nas relações entre Estados e na definição de interesses e identidade dentro de um Estado⁴⁶³.

Este enfoque no poder discursivo é um argumento essencial, pois implica uma dependência das normas em relação às decisões dos governantes dos países-alvo: os Estados vizinhos estão inicialmente numa posição de poder ao decidir se se empenham ou não em cooperar com a UE e admitir a entrada destas novas ideias a nível nacional⁴⁶⁴. As limitações do poder normativo reveladas pela PVE, levam o autor a considerar que “Ian Manners exagera quando caracteriza a força e o impacto potencial do poder normativo”⁴⁶⁵. Romaniuk conclui que o poder em RI não deve ser classificado como um processo hierárquico de influência, dos actores mais poderosos para os menos poderosos⁴⁶⁶. Para além disso, reforça que o poder normativo da UE, como entidade promotora de normas com capacidade de influenciar a mudança de comportamentos, interesses e identidades de outros actores, é exagerado⁴⁶⁷.

Esta análise realista (com pontos de contacto com estudos construtivistas) da PVE subordina o poder normativo ao poder discursivo, reduzindo a eficácia deste à

461 Para o autor, “a adopção de regras, especialmente quando conduzida pelo modelo de incentivos externos, não implica necessariamente a mudança de identidade dos actores ou a identificação destes com a norma”. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.57

462 Desta forma, “só quando estas ideias chegam ao público em geral é que começam a ecoar entre a população estimulando progressivamente uma mudança de ideais”. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.58

463 “os casos mais prováveis de adopção de normas democráticas são aqueles países que já estão no caminho da democratização e são governados por líderes apostados em reformas” [ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), pp.57-58]

464 O poder normativo “é até certo ponto limitado pelos actores-alvo da difusão de normas”. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.59

465 Para o autor, a UE enquanto potência normativa confia no poder discursivo para ter influência nas relações internacionais: na capacidade de inserir princípios e normas no contexto discursivo dos Estados por via directa, por meio de ONG's ou por meio de difusão feita pelos cidadãos. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.59

466 “A influência externa é um fenómeno muito complexo, um processo multidimensional de relações de poder entre múltiplos actores”. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.66

467 O autor explica que “as disparidades de adopção de normas por parte dos Estados-alvo da PVE exemplifica a incongruência do sucesso do poder normativo em RI”. ROMANIUK, Scott Nicholas (2010), p.52

vontade do país-alvo das acções normativas. Esta limitação e a fragilidade das acções da UE (cujos programas de definição de áreas de influência chocam entre si) confirmam a viabilidade limitada do argumento normativo em termos práticos.

3.4 – Gestão de Crises

A época de mudança e indefinição da sociedade internacional em que vivemos é marcada por um período de violência e pelo aumento de conflitos difusos, cuja novidade reside no facto de a maior parte dos conflitos actuais serem produzidos dentro das fronteiras dos Estados.

Herfried Munkler propõe o fim da Guerra Fria e os fenómenos de globalização como as causas profundas desta nova tipologia de guerra: o Estado tornou-se frágil em áreas crescentes e convive com bolsas de marginalidade (em muitas zonas do globo houve fragmentação ou mesmo desaparecimento de Estados políticos)⁴⁶⁸. Martin Creveld caracteriza estes ‘conflitos de baixa intensidade’ como as guerras do futuro⁴⁶⁹. Mary Kaldor explica-nos que a especificidade destas novas guerras liga-se ao facto dos civis passarem a ser um alvo; ao esbatimento da fronteira entre combatentes e não-combatentes (combatentes são geralmente uma massa descentralizada de paramilitares); ao uso de refugiados como fonte de rendimento; à inexistência de actos legais para marcar o início ou o fim da guerra; ao uso de tortura e violação como uma arma (um instrumento de guerra); ao facto da violência se tornar

468 Existem cada vez mais espaços estruturados por pequenos grupos que utilizam a violência como modo de vida e tornam a guerra numa actividade privada (baseando-se numa economia perversa onde os custos de guerra são nacionalizados e os lucros são privatizados). MUNKLER, Herfried (2005)

469 O autor considera a guerra clássica disfuncional, “não só por meia dúzia de países dominarem quatro quintos do poder militar clássico e por três quartos dos conflitos após a II Guerra Mundial serem deste género, como também pelo facto de este tipo de conflitos continuamente humilharem as grandes potências tradicionais quando os querem resolver por via da guerra tradicional”. CREVELD, Martin (1991)

progressivamente privatizada e à ascensão do crime organizado como causa, consequência e motor principal de financiamento da guerra⁴⁷⁰.

O grande desafio criado por este tipo de conflitos, cada vez mais comuns, é a complexidade necessária para a sua resolução. Desde logo, é necessário procurar identificar o mais cedo possível as situações que podem produzir conflitos, de modo a evitá-las. Quando já existe um conflito, devem-se efectuar operações de pacificação⁴⁷¹ e procurar levar as partes litigantes a negociar um acordo de paz. É também preciso garantir que o acordo será cumprido e apoiar o fortalecimento de paz em diferentes contextos e por meio de várias iniciativas (como a reconstrução de infraestruturas, a reforma de instituições, entre outras). Por fim, é essencial tentar resolver as causas profundas dos conflitos (a pobreza, a injustiça social, o desespero económico, a opressão política, etc.) de modo a evitar que estes se reacendam.

Numa análise detalhada sobre a resolução de conflitos, Barbara Walters explica que a solução da disputa não se extingue com a obtenção de um acordo negocial entre as partes litigantes⁴⁷². A autora conclui que os factores indispensáveis para as facções antagonistas entrarem num processo de negociação são os custos de guerra (medidos em número de mortes e duração temporal) e os objectivos das forças rebeldes⁴⁷³. Por seu turno, os factores essenciais para atingir um acordo são os objectivos territoriais das facções, o equilíbrio militar entre elas (quanto mais equilibradas mais possível o acordo) e o papel de mediação de uma força externa⁴⁷⁴. Para que a implementação do acordo funcione é imprescindível a existência de um pacto de partilha de poder e a garantia de segurança dada por actores externos⁴⁷⁵.

470 KALDOR, Mary (1999)

471 Estas operações devem ser estabelecidas com a criação de um mandato claro e limitado, nunca esquecendo que a soberania e a integridade estatal têm de ser respeitadas, pois o Estado é a estrutura básica e essencial em RI.

472 A autora revela que, "entre 1940 e 1992, apenas um terço de todas as negociações para acabar com as guerras civis resultaram numa implementação bem sucedida de um acordo de paz". WALTER, Barbara (2002), p.3

473 Este é um ponto essencial, uma vez que não é possível as forças rebeldes chegarem a um acordo quando lutam por objectivos totais como o controlo do país, a eliminação de um grupo rival ou a subversão revolucionária do sistema de governo. WALTER, Barbara (2002), p.4

474 WALTER, Barbara (2002), p.4

475 Estes factores são indispensáveis para que a fase de desmobilização de forças não permita o ressurgimento da violência com a tentativa de uma das facções aproveitar o enfraquecimento da outra). WALTER, Barbara (2002), p.4

Desta forma, é essencial a intervenção de actores externos no conflito, não só para efectuar com sucesso a pacificação, a negociação e a fase de implementação do acordo, como também para ajudar a reconstruir e reformular as instituições e para procurar solucionar e curar as causas profundas (como a pobreza) que podem exacerbar os antagonismos e servir de incentivo à violência. Boutros Boutros-Ghali refere que os mecanismos e procedimentos da ONU essenciais para resolver com este tipo de fenómenos, dividem-se em três áreas de acção: a diplomacia preventiva; a pacificação e manutenção de paz; e a consolidação da paz⁴⁷⁶.

A UE é comumente tida como um actor internacional que está “numa posição única para dar uma contribuição significativa à gestão de crises complexas devido à ampla gama de instrumentos políticos, económicos, civis e militares à sua disposição”⁴⁷⁷. No entanto, a burocracia e a arquitectura institucional da UE complicam este processo: os instrumentos de resolução de crises da União Europeia estão divididos em três pilares autónomos, de acordo com a arquitectura europeia; para além disso, existem duas hierarquias de controlo de instrumentos de gestão de crises, uma sediada no Conselho Europeu e a outra na Comissão Europeia.

O Conselho Europeu tem à sua disposição instrumentos políticos, diplomáticos e de gestão de conflitos da PSDC⁴⁷⁸ que em geral são actividades de curto prazo destinadas a prevenir e resolver situações de violência, de entre as quais sobressai a capacidade para destacar em 60 dias uma força militar com 50000 a 60000 tropas para se manter operacional durante um ano⁴⁷⁹. As acções da PSDC são tipicamente

476 BOUTROS, Boutros-Gali (1995)

477 IOANNIDES, Isabelle (2010), p.30

478 As decisões sobre PSDC são tomadas por consenso (decisão conjunta dos 27 Estados-membros) por parte de embaixadores dos Estados no Comité Político e de Segurança da UE e as decisões no âmbito de operações civis são preparadas em conjunto com o Comité de Aspectos Civis de Gestão de Crises.

479 Estas actividades incluem: o diálogo político e securitário; o envio de Representantes Especiais da UE; o favorecimento de reformas a nível estatal e da sociedade civil; as equipas de consolidação policial; o apoio para a administração civil; a cooperação internacional; os especialistas para fornecer administração de justiça; os mecanismos de coordenação para protecção civil, o mecanismo de reacção rápida para intervenções urgentes; os mecanismos de prevenção de conflitos (para fortalecer o Estado de Direito, apoiar as instituições democráticas, desenvolver a sociedade civil e reformar o sector de segurança). REYCHLER, Luc and DIJCK, Nico Van (2004), p.5

reactivas, estão desenhadas para o curto/médio prazo e são tomadas de forma célere sem obrigação de consulta alargada, dependendo da vontade política dos Estados⁴⁸⁰.

A Comissão Europeia tem à sua disposição políticas de desenvolvimento (prevenção de longo prazo) para ajudar os países mais pobres do mundo e algumas ex-colónias europeias a resolver as causas profundas dos conflitos (pobreza, desigualdades sociais, disputas étnicas, disputas regionais) e também políticas de prevenção de curto prazo (como a ajuda económica de emergência)⁴⁸¹. A Comissão opera também em vários países conjuntamente com missões de PSDC lideradas pelo Conselho Europeu, por exemplo, apoiando o reforço de mecanismos de prevenção de conflitos e mecanismos de consolidação de instituições (reformas do sector judicial ou policial). Como a Comissão Europeia é responsável pelo orçamento da UE, paga ainda as despesas dos componentes civis das missões elaboradas no contexto da PSDC⁴⁸². O processo de decisão da Comissão sobre assistência a longo prazo é relativamente participativo, lento e inflexível e as decisões da Comissão Europeia sobre assuntos securitários tendem a ser dispersas e criadas *ad hoc*⁴⁸³.

A evolução das capacidades da PSDC provam que o fomento de políticas de segurança a nível europeu faz-se de modo espasmódico e recorrentemente reactivo, com medidas novas a serem implementadas a reboque dos fracassos de execução de políticas no terreno. Assim, a constituição da PSDC e os objectivos globais de compromisso estatal⁴⁸⁴ para desenvolver as suas capacidades militares e civis, foram fortemente influenciados pelo fracasso militar da UE no Kosovo⁴⁸⁵.

Em Janeiro de 2003 surge a primeira operação sob a égide da PSDC. A missão de policiamento na Bósnia Herzegovina foi muito criticada⁴⁸⁶ por ter um mandato fraco e despropositado (com uma previsão final prematura); pela inexperiência e ineficácia

480 GOURLAY, Catriona (2006), p.105

481 SIMONNET, Patric (2002), pp.60-61

482 KROSKI, Daniel and GOWAN, Richard (2009), p.24

483 GOURLAY, Catriona (2006), p.106

484 Estes objectivos estão consagrados nos *Helsinki Headline Goals*, de 2003. NOWAK, Agnieszka (2006), pp. 20-22

485 A UE mostrou-se militarmente incapaz de parar a violência deste conflito. NOWAK, Agnieszka (2006), p.18

486 NOWAK, Agnieszka (2006), pp.15-28

dos agentes policiais destacados para a luta contra o crime organizado; e pelo modo estanque e separado com que foram concebidas e negociadas as quatro áreas prioritárias. Sensivelmente ao mesmo tempo, deu-se a controversa invasão do Iraque por parte de uma coligação liderada pelos EUA, que levou à divisão da política externa dos Estados europeus. Seguindo o mesmo modelo reactivo, as políticas de acção externa europeia foram remodeladas com a adopção da Estratégia de Segurança Europeia (ESE) em Dezembro de 2003 e de novos objectivos globais em 2004 (*Civilian Headline Goal 2008*).

O novo plano de acção reforça a orientação de promover melhorias na coerência entre pilares europeus e no desenvolvimento de capacidades operacionais dentro da PSDC; sublinha a “necessidade de as futuras acções da UE serem mais abrangentes, flexíveis e adaptáveis às necessidades das situações específicas” de implementação no terreno; e enfatiza que é “essencial identificar claramente os objectivos políticos da UE em qualquer situação de gestão de crises”⁴⁸⁷. A elaboração da primeira ESE demonstra a influência que a missão de policiamento na Bósnia e a Guerra do Iraque tiveram a nível europeu⁴⁸⁸. A ESE identifica cinco ameaças à segurança europeia: o terrorismo; a proliferação de armas de destruição maciça; os conflitos regionais; a falência de Estados e o crime organizado⁴⁸⁹. Este elemento de segurança estratégica identifica ainda três objectivos essenciais⁴⁹⁰: combater as ameaças de modo proactivo, reactivo e curativo com uma mistura de instrumentos civis e militares; consolidar a segurança nas áreas limítrofes da Europa (a leste e no Mediterrâneo) e promover uma ordem internacional baseada no multiculturalismo efectivo.

487 *Ibid.*, pp. 29-30

488 Face a estes acontecimentos, muitos analistas alegaram a necessidade de existir liderança e uma cultura estratégica europeia. Para Luc Reyhler e Nico Van Dijck, a utilidade de um plano estratégico europeu foi reforçada com “a divisão entre Estados-membros acerca da guerra do Iraque e com a inexistência de uma avaliação europeia sobre ameaças comuns”. REYCHLER, Luc and DIJCK, Nico Van (2004), p.5

489 É importante notar que todos estes elementos, excepto as armas de destruição maciça, fazem parte das situações de conflito que se procuram debelar com os programas da PSDC: este facto comprova que a ESE foi construída tendo em conta a operacionalização da política externa europeia em torno da PSDC.

490 REYCHLER, Luc and DIJCK, Nico Van (2004), p.6

Numa análise recente às capacidades e políticas europeias de gestão de conflitos, Claudia Major e Christian Mölling debruçam a sua análise sobre o *Headline Goal 2010* (HG2010). Em vez de se focar em plataformas, números e capacidades existentes o HG2010 centra-se nas capacidades necessárias para transformar os militares europeus numa força mais flexível e móvel que lhes permita confrontar novas ameaças⁴⁹¹. A maior história de sucesso deste plano é a iniciativa de Grupos de Combate da UE (*EU Battlegroups*), que desde 2007 tem dois Grupos de Combate em *stand by*. No entanto o seu sucesso é limitado pelo facto de ainda não terem sido utilizados, em detrimento de processos de geração de forças *ad hoc*⁴⁹².

O TL compreende uma série de inovações projectadas para aumentar as capacidades e a coerência da UE como actor securitário. Entre elas destaca-se as Estruturas Permanentes de Cooperação em assuntos de defesa: criadas para permitir o aumento da cooperação nas áreas de capacidades, equipamentos e forças aos países que assim o desejem (porém, até ao momento não houve Estados interessados na implementação deste programa)⁴⁹³. A recente crise financeira pôs os orçamentos de Estado sob severa pressão e obrigou-os a procurar consolidação fiscal em medidas destinadas a reduzir as despesas públicas. As capacidades militares da UE vão sofrer muito com os cortes nos orçamentos de defesa, aliados ao aumento de custos com o pessoal e custos fixos das operações em curso. Apesar de muitos analistas verem nesta conjunção uma oportunidade de maior integração das forças militares europeias, a cooperação não parece estar na agenda dos Estados-membros neste momento (até porque foram atingidos pela crise com intensidades variáveis, pelo que respondem a esta de maneiras diferentes)⁴⁹⁴. Claudia Major e Christian

491 Este plano de objectivos gerais de acção foi criado em 2004 com o intuito de corrigir as falhas reconhecidas nos planos de acção externa da UE. MAJOR, Claudia & MÖLLING, Christian (2010), p.14

492 MAJOR, Claudia & MÖLLING, Christian (2010), pp.15-16

493 Os autores notam ainda o sucesso limitado decorrente da criação da Agência de Defesa Europeia, que tenta diminuir as protecções nacionais dos sectores de armamento (existem vários tipos de restrições nesta área impostas pelos Estados-membros). MAJOR, Claudia & MÖLLING, Christian (2010), p.19

494 Os autores referem que, “enquanto alguns observadores vêem nesta situação uma hipótese para aprofundar a integração europeia no domínio militar, as escolhas nacionais actuais apontam no sentido inverso”. MAJOR, Claudia & MÖLLING, Christian (2010), p.20

Mölling concluem a sua análise, esclarecendo que se deve apostar na cooperação internacional e a internacionalização da produção de materiais de defesa⁴⁹⁵.

Uma análise atenta ao progresso das políticas de gestão de conflitos da UE de 2002 a 2010 revela que ainda persistem muitas das deficiências identificadas por vários académicos ao longo deste período. A disposição da UE em pilares diferenciados não é uma arquitectura desejável para efectuar uma abordagem coerente e integrada de prevenção e gestão de conflitos pois, quando se procura debelar uma crise internacional, muitas áreas de políticas que caem sob a alçada de vários pilares podem estar envolvidas (sejam elas medidas financeiras, políticas, militares, comerciais, de ajuda económica, de assistência humanitária). Para além disso, a complexidade institucional tende a crescer e, com ela, os processos burocráticos e a duplicação de tarefas, que tornam mais redundantes as políticas implementadas⁴⁹⁶. Apesar da ESE, existe ainda um défice de cultura estratégica e de liderança nos vários níveis de decisão europeia⁴⁹⁷. Há também falhas nas capacidades e instrumentos, nomeadamente nas áreas da informação e reconhecimento, transportes estratégico e tático, e protecção das forças no terreno⁴⁹⁸.

Thomas Diez e Michelle Pace⁴⁹⁹ abordam a gestão europeia de conflitos, levantando a hipótese de a acção da UE como um mediador e transformador de conflitos (por acordos de associação e outras formas de parceria) depender largamente da aceitação de terceiros da noção da UE como potência normativa⁵⁰⁰. Os autores recorrem a exemplos práticos para confirmar esta teoria construtivista e criticam a falta de distanciamento crítico das visões liberais sobre o argumento

495 Os autores indicam que, "para lidar com a crise, os países têm de identificar o potencial interno de reestruturação e racionalização e [o potencial externo de] especialização e cooperação com os parceiros europeus". MAJOR, Claudia & MÖLLING, Christian (2010), p.26

496 GOURLAY, Catriona (2006), p. 112

497 A este respeito, Daniel Kroski e Richard Gowan afirmam que a "maior parte das missões europeias são demasiado pequenas, têm falta de ambição e são muitas vezes estrategicamente irrelevantes". KROSKI, Daniel and GOWAN, Richard (2009), p.24

498 KROSKI, Daniel and GOWAN, Richard (2009), p.24

499 DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011)

500 Esta hipótese tem uma base construtivista, na medida em que tem em conta o relacionamento entre os actores e os processos de alteridade que efectuam, baseados na imagem que cada um tem do outro. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.210

normativo, contendo que a conceptualização normativa da UE não é um facto objectivo. Para uma perspectiva construtivista, a construção normativa deve realçar a importância da forma como a UE é vista terceiros⁵⁰¹; todavia, a construção discursiva defendida pelos liberais “repousa na identidade que este discurso confere à Europa e nas mudanças que ele impõe aos outros actores internacionais”⁵⁰².

Diez e Pace apontam para uma vantagem da UE ao desempenhar o papel de mediador de conflitos internos, relacionada com o facto desta entidade exercer tanto o papel de um mediador externo tradicional, como também um importante papel de transformador do contexto institucional dos Estados (no entanto, os autores ressaltam que na maior parte das situações em que a UE exerce um papel de mediador, os instrumentos de mediação para conflitos restringem-se à associação política, não incluindo a perspectiva de integração a esta comunidade política.)⁵⁰³.

No que diz respeito à resolução de conflitos, a UE está convencida que a sua acção pode persuadir os os Estados a adoptar leis internacionais⁵⁰⁴. Contudo, os autores apontam as limitações desta acção, advertindo-nos que apenas se a imagem da UE como potência normativa for aceite por outros actores é que esta entidade está numa boa posição para intervir nos conflitos e transformá-los de forma a que as suas causas sejam resolvidas por meio de processos democráticos ‘normais’ e não em termos securitários⁵⁰⁵. Diez e Pace apontam seis possibilidades de a construção identitária da UE como potência normativa causar impacto na resolução de conflitos⁵⁰⁶.

501 Os autores afirmam que “a eficácia do poder normativo da UE depende da extensão com que os outros actores aceitam o papel que a UE projecta para si própria”. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.223

502 Diez e Pace afirmam que ideia de uma potência normativa é antes de mais um discurso construído pelos actores da UE, no qual eles próprios se vêm reflectidos como cidadãos-modelo. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.211

503 O papel da UE como transformador do contexto institucional liga-se intimamente com a sua identidade de potência normativa. Neste sentido, os autores afirmam que “os mecanismos de integração e de associação permitem exercer um papel institucional fulcral para a transformação de conflitos”. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.212

504 Os autores referem que “a UE assume que através da socialização internacional as partes de um conflito podem ser induzidas a aceitar a internalização de normas internacionais”. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.213

505 DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.221

506 Diez e Pace elaboraram seis hipóteses teóricas da UE causar impacto como mediador de conflitos: h1- A construção identitária não é partilhada pelos beligerantes, pelo que a UE não tem qualquer impacto ou tem um impacto negativo no conflito; h2- A imagem identitária é partilhada pelos beligerantes, mas as normas partilhadas pela UE não, logo a acção da UE tem impacto negativo no conflito; h3- A construção identitária é partilhada pelos combatentes que estão dispostos a aceitar o seu papel de mediador (procurando seguir os seus conselhos ou elaborar uma experiência de integração), logo a UE tem papel positivo na resolução do conflito; h4- A imagem identitária da UE é partilhada por algumas facções do conflito, pelo que se espera uma influência positiva sobre o comportamento destas facções; h5- A

Após esboçarem os cenários que se podem verificar com a mediação da UE, os autores estudam a acção negocial da UE e a forma como esta entidade e as suas acções são vistas por parte dos beligerantes em dois conflitos: Conflito do Chipre⁵⁰⁷ e Conflito Israelo-Palestiniano⁵⁰⁸.

No primeiro caso, a candidatura do Chipre à UE era vista como uma forma de redefinir as identidades dos cipriotas e a terminar de vez com o conflito. Porém, os cipriotas turcos não viam a UE como uma ‘força para o bem’, nem como um mediador imparcial. Pelo contrário, os cipriotas gregos consideravam a UE como uma potência normativa, mas viam na adesão uma tática para fortalecer as suas posições. Assim, a auto-representação normativa da UE causou problemas de relacionamento com as partes em conflito, relacionados com a inflexibilidade de valores, princípios e práticas aceites⁵⁰⁹: a UE apoiou sempre a jurisdição internacional e as decisões de instâncias internacionais, todas elas contrárias às pretensões dos cipriotas turcos. Neste conflito aplica-se a hipótese 5 de Diez e Pace: “A construção identitária é partilhada por algumas facções do conflito, mas pelo menos uma destas usa as normas veiculadas pela UE como forma de fortalecer a sua própria posição, com consequências adversas

construção identitária é partilhada por algumas facções do conflito, mas pelo menos uma destas usa as normas veiculadas pela UE como forma de fortalecer a sua própria posição, com consequências adversas para o conflito; h6- A imagem identitária é partilhada por alguns dos grupos de combatentes, mas outros aspectos da reputação da UE tornam o poder normativo menos efectivo. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.213

507 Em 1974, em resposta ao golpe de Estado de nacionalistas gregos, forças Turcas invadiram o Chipre e iniciaram um confronto armado. Em 1983, a República Turca do Chipre do Norte declarou unilateralmente a sua independência. O Conselho de Segurança da ONU e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem repudiaram as pretensões dos cipriotas turcos e a intervenção militar da Turquia na ilha. A UE rejeitou o papel de mediador tradicional a favor da ONU (Grécia era uma das partes em litígio). No entanto, esta entidade teve um papel fulcral com a aceitação do Chipre como país candidato à UE em 1994. As negociações de adesão à UE foram vistas como uma oportunidade para transformar o conflito e unificar a ilha: a adesão seria do interesse dos cipriotas turcos e obrigaria a Turquia a mudar de posição, para não pôr em perigo a sua própria adesão à UE. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), pp.217-222

508 A criação do Estado de Israel em 1948 (impulsionada pelo horror do Holocausto) criou uma situação de atrito com os Estados árabes circundantes, gerando até ao momento oito conflitos armados (1949, 1956, 1967, 1973, 1978, 1982, 2006, 2008) e duas Intifadas (1987-1993; 2000-2005). Em 2002, o Quarteto internacional de mediadores (constituído por ONU, UE, EUA e Rússia) propôs o cessar-fogo de ambos os lados, um esforço reformista democrático por parte da Autoridade Palestiniana e o fim da construção de colonatos israelitas na Faixa de Gaza e na Cisjordânia (*Roadmap for Peace*). Nenhuma destas condições foi cumprida. Em 2006, o *Hamas* (considerado uma organização terrorista pela UE e EUA) venceu as eleições na Palestina. A UE não reconheceu o resultado das eleições de 2006. Apesar de em 2007 ter sido criado um governo de unidade nacional (entre *Hamas* e *Fatah*), a UE anunciou que não iria ter qualquer contacto com os ministros nomeados pelo *Hamas*. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), pp.219-222

509 Os autores referem que “a UE enquanto potência normativa é predisposta e tendenciosa, no seu papel de mediadora em conflitos (não é um mediador imparcial)”. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.217

para o conflito”⁵¹⁰. Isto implica que, ao envolver-se neste conflito, a UE teve consequências adversas para a resolução do mesmo.

No segundo conflito analisado, a UE exerce o papel de um mediador tradicional que tenta apaziguar um conflito interminável. Porém, após a vitória eleitoral do Hamas, a UE mostrou-se intransigível na sua decisão de recusar dialogar com membros desta organização (seguindo à risca o discurso “não negociamos com terroristas”⁵¹¹). Este comportamento da UE teve um impacto negativo na sua acção de mediação e impossibilitou a transformação do conflito (devido às contradições entre a sua retórica e a sua prática⁵¹²). Thomas Diez e Michelle Pace reforçam que, do ponto de vista do Hamas, as expectativas criadas acerca da imagem identitária da UE como potência normativa estavam erradas⁵¹³. Esta mediação enquadra-se na hipótese 6 avançada pelos autores: “A imagem identitária é partilhada por alguns dos grupos de combatentes, mas outros aspectos da reputação da UE tornam o poder normativo menos efectivo”⁵¹⁴.

Nos casos analisados, o fracasso da UE em transformar os conflitos relaciona-se com a própria construção identitária da UE e com o modo como ela interage com os beligerantes. Para os autores, estes casos reforçam a “ideia de que o discurso normativo europeu não se refere a um facto objectivo mas à construção da identidade europeia”⁵¹⁵. Estes exemplos demonstram uma das principais fraquezas e limitações do argumento do poder normativo: a eficácia deste poder depende da extensão em que os outros actores aceitam o papel e a identidade auto-impostos pela UE. Para

510 DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.213

511 Peter Neumann explica a lógica deste argumento identitário: as democracias não devem ceder perante a violência e os terroristas nunca devem ser premiados por recorrer à violência. No entanto, “apesar de muitos governos dizerem que não negociam com terroristas, na prática fazem-no muitas vezes”. Neste sentido, o autor aponta para exemplos de negociação entre o governo espanhol e a ETA na década de 80; entre o governo britânico e o IRA na década de 90; e mesmo entre Israel e a OLP, durante as negociações do acordo de Oslo. NEUMANN, Peter R. (2007), p.128

512 Até porque, o facto do *Hamas* não ter experiência governativa, criava uma oportunidade para a UE promover práticas de bom governo. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.220

513 Os militantes do Hamas cometeram um erro de cálculo ao entrar num governo de unidade nacional, por pensarem que a UE seria mais cooperante após a formação deste. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.221

514 DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.213

515 Os autores concluem que “o potencial normativo da UE em situações de conflito mantêm-se largamente por realizar”. Para um aprofundamento mais detalhado sobre este assunto ver as críticas de Thomas Diez no capítulo precedente. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), pp.221-222

além disto, também revelam que a UE padece de um 'problema de ilusão': a construção identitária cega os actores em relação aos seus fracassos e deficiências, pelo que "a noção de UE como potência normativa não só tem consequências dramáticas como pode ser auto-destrutiva"⁵¹⁶.

Em relação ao papel da UE como mediadora de conflitos, os académicos liberais debruçam-se sobre as incogruências e contradições dos comportamentos desta instituição. Do seu ponto de vista, as acções normativas da UE são enfraquecidas pela sua construção institucional contraproducente e por um défice de liderança, de unidade e de controlo sobre a política externa em termos estratégicos. Na prática, estas limitações não impossibilitam a prática de poder normativo, mas tornam-no menos eficaz do que seria expectável. Alguns construtivistas como Diez são muito críticos acerca da eficácia do poder normativo. Os casos analisados de gestão de crises são exemplos de que a política externa normativa da UE não é tão influente e universal como muitos académicos querem fazer crer (para Diez, o poder normativo é mais um instrumento de construção e unificação identitária da UE do que uma demonstração de poderio na esfera internacional).

516 Isto porque a ilusão criada por este projecto identitário permite práticas que minam a sua própria construção socializadora originária. DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011), p.222

4 - POLÍTICA AMBIENTAL

O caso de estudo desta tese reporta-se à Conferência da ONU sobre as Alterações Climáticas, realizada em 2009 em Copenhaga. Esta foi a 15ª conferência das partes (COP15) envolvidas no processo diplomático relacionado com a Convenção-Quadro da ONU para as Alterações Climáticas (UNFCCC), de 1992. Para responder à questão de partida serão analisadas as acções da UE relacionadas com o processo climático, as percepções e reacções dos outros actores internacionais perante a posição da UE e os resultados práticos desta conferência.

Antes de aprofundar o tema da COP15, é útil desenvolver uma introdução teórica no campo da diplomacia ambiental. Não apenas para contextualizar o caso prático, mas também por ser um área de relações internacionais com características muito específicas (na qual os comportamentos cooperativos entre Estados são claramente a regra, e não a excepção). Nesta introdução teórica é feita uma abordagem histórica do desenvolvimento da política ambiental internacional, seguida da explicação dos seus conceitos fundamentais. Ainda neste contexto, vão ser abordadas as perspectivas que cada um dos paradigmas de RI tem em relação à diplomacia ambiental.

4.1 - História da Política Ambiental

A diplomacia ambiental é um campo de estudo recente em RI. Apesar disso, já existem tratados ambientais internacionais de resolução de problemas locais ou regionais desde o século XIX⁵¹⁷. Antes da era da globalização, as preocupações ecológicas cingiam-se a dois objectivos tradicionais: conservar os recursos naturais e

⁵¹⁷ Em 1900 foi estabelecida regulamentação para limitar o transporte de substâncias corrosivas e venenosas no Reno. O'NEILL, Kate (2009), p.25

limitar os danos causados pela poluição. Entre os exemplos destas tendências primordiais, conta-se a história da criação dos primeiros parques naturais do mundo nos EUA⁵¹⁸. Porém, este paradigma conceptual começou a mudar em 1946, com a Convenção Internacional para a Actividade Baleeira e a criação da Comissão Baleeira Internacional. O objectivo inicial era controlar a caça às baleias, mas este tratado multilateral desenvolveu-se no sentido da sua preservação, com uma moratória internacional a proibir a caça destes mamíferos⁵¹⁹. Na década de 1950, a recuperação económica mundial trouxe consigo grandes evidências dos danos causados pela poluição da atmosfera, dos rios e dos mares, o que levou a vários acordos internacionais de controlo da poluição⁵²⁰. Em 1959 deu-se um grande desenvolvimento internacional em questões ambientais com a assinatura do Tratado da Antártica, que regulou um recurso comum internacional e demonstrou as potencialidades da cooperação ambiental internacional⁵²¹.

Viriato Soromenho-Marques propõe a existência de uma hipótese teoria cíclica da diplomacia ambiental. Para este modelo, na arena internacional diplomática existe uma variação constante da importância e relevo dados à política ambiental, que passa sequencialmente por fases de crescimento e fases de declínio⁵²².

O primeiro período de crescimento⁵²³ vai sensivelmente de 1962 (livro *Silent Spring* de Rachel Carson⁵²⁴) até 1973 (Guerra de Yom Kippur). No auge deste período

518 A destruição crescente das florestas nos EUA no final do séc. XIX impulsionou o movimento conservacionista que levou ao estabelecimento dos primeiros parques nacionais do mundo: em 1872 o Parque Nacional de Yellowstone e em 1890 os Parques Nacionais de Yosemite e Sequoia. Este movimento conservacionista teve o seu expoente máximo durante a presidência de Theodore Roosevelt (1901-1909) com o estabelecimento de cinco parques naturais até 1906 e com a aprovação do Antiquities Act, que “autorizava o presidente a criação de monumentos nacionais em locais de importância científica, histórica ou pre-histórica”. Até ao final do seu mandato, Roosevelt criou 18 monumentos nacionais. RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.43

519 Apesar de actualmente um número reduzido de países (Japão, Noruega, Islândia) querer voltar a fazer da caça às baleias uma actividade comercial internacional. VOGLER, John (2008), p.353

520 Especialmente na zona do Mediterrâneo. VOGLER, John (2008), p.353

521 John Vogler refere que com este tratado “ficou demonstrada a capacidade de governação de um laboratório crucial para compreender as mudanças ambientais globais, por meio de um grupo restrito de países e apenas com um nível mínimo de organização formal”. VOGLER, John (2008), p.359

522 As quatro décadas de diplomacia ambiental podem ser integradas em “quatro grandes períodos de oscilação cíclica”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.45

523 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.45-48

524 CARSON, Rachel (1962)

assiste-se à consagração do ambiente a nível internacional, com a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano (UNCHE) de Estocolmo, em 1972.

Na década de 60, a proeminência das questões ambientais cresceu exponencialmente. Este interesse reflectia os movimentos radicais e de contra-cultura e as reacções da opinião pública perante certos eventos, entre os quais se contam as primeiras fotografias tiradas do espaço que documentam a Terra (sem as delimitações artificiais das fronteiras entre países⁵²⁵) ou os desastres ambientais (tais como o envenenamento de mercúrio em 1959, em Minimata [Japão] e o naufrágio em 1967 do petroleiro *Torrey Canyon* em França⁵²⁶). Deste modo, as ideias e imagens foram essenciais para captar a imaginação de ambientalistas⁵²⁷. Por outro lado, o fracasso dos partidos políticos em abraçar estas questões encorajou o nascimento de muitas ONG ambientais e de grupos de pressão⁵²⁸.

Em termos políticos, as primeiras leis-quadro ambientais surgem entre 1967 (Japão) e 1969 (EUA e Suécia). Os primeiros ministérios do ambiente surgem entre 1970 (EUA) e 1971 (Japão) e os primeiros relatórios sobre o estado do ambiente surgem entre 1969 (Japão) e 1970 (EUA)⁵²⁹. Também por esta altura, muitos académicos publicaram trabalhos que sublinhavam as ameaças do crescimento populacional e do desenvolvimento económico para a sustentabilidade da Terra⁵³⁰. Em 1972, o Clube de Roma divulgou *Os Limites do Crescimento* (relatório de apoio para a UNCHE do mesmo ano), documento que foi “recebido por uma chuva de críticas e acusado de não ser mais do que uma catastrófica especulação”⁵³¹. O ambiente tornou-

525 O'NEILL, Kate (2009), p.26

526 VOGLER, John (2008), p.355

527 Entre os exemplos que captam a importância das ideias para o movimento ambientalista contam-se: o dia da Terra (1970) e as campanhas educativas sobre as espécies em risco de extinção em áreas de grande diversidade biológica (como a floresta Amazónica), que levaram muitos activistas a ‘pensar globalmente’. O'NEILL, Kate (2009), p.27

528 Surgem neste período ONG ambientais como a Greenpeace, o grupo Friends of the Earth, ou o World Wildlife Fund for Nature (WWF) e grupos de pressão como o norte-americano Sierra Club, ou a British Royal Society for the Protection of Birds, do outro lado do Atlântico. VOGLER, John (2008), p.355

529 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.46

530 O'NEILL, Kate (2009), p.27

531 Estes críticos partilhavam uma mentalidade que via a Natureza como objecto de domínio e conquista (iniciada na década de 1750, com a Revolução Industrial Inglesa). Partindo dessa mentalidade, “tornou-se dogmática a tese de que a qualidade de vida implicava o crescimento económico contínuo (medido pela trindade da intensificação do consumo

se visível na agenda internacional em 1972, na UNCHE de Estocolmo. A conferência foi convocada para sinalizar a importância e urgência das questões ambientais e levou à criação do Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) e ao estabelecimento de departamentos ambientais em muitos governos⁵³².

O primeiro período de declínio⁵³³ inicia-se em 1973/74 (primeira crise petrolífera) e prolonga-se até 1983 (entrada do partido ecologista *Die Grunen* no *Bundestag*). Neste período de recuo da agenda ambiental, estas questões são substituídas pelas prioridades do combate ao desemprego, à recessão económica e às crises energéticas⁵³⁴. Na década de 70 foram dominantes as políticas de resolução de problemas (como a poluição de rios ou o smog nas grandes cidades)⁵³⁵, no entanto, as questões ambientais foram afastadas para a periferia da agenda internacional devido às crises económicas energéticas (crises petrolíferas) e às tensões da Guerra Fria.

O segundo período de crescimento⁵³⁶ é balizado por Viriato Soromenho-Marques entre 1984/85 (acidente Bhopal⁵³⁷ e Convenção de Viena) e 1997 (assinatura do Protocolo de Quioto). Este período é caracterizado por uma crescente internalização do discurso ambiental na actuação de governos e empresas e por avanços vigorosos na legislação ambiental interna e internacional. A década de 80 marca o advento de políticas ambientais com uma abordagem mais estrutural, com novos produtos e processos que obedecem a certos padrões ambientais⁵³⁸.

de energia, aumento de utilização das matérias-primas e explosão do volume de resíduos)". SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.37

532 VOGLER, John (2008), pp.353-354

533 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.45-48

534 Contudo, a necessidade de aumento de eficiência e conservação energéticas registada neste período acabou por trazer alguns ganhos indirectos para o ambiente (essencialmente na Europa e no Japão). SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.47

535 LATESTEIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), p.223

536 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.45-48

537 Em Dezembro de 1984 ocorreu na Índia o desastre de Bhopal, um dos piores acidentes industriais do mundo. Cerca de 500 mil pessoas foram expostas a uma fuga de gás (vários químicos tóxicos) de uma fábrica de pesticidas. As estimativas deste acidente apontam para um número de vítimas mortais entre as 4000 e 10000 pessoas.

538 Esta nova abordagem foi impulsionada pelo grande avanço no conhecimento científico sobre questões ambientais: com a consciencialização de novas formas de poluição transnacional (como as chuvas ácidas) e a compreensão da escala global de muitos problemas ambientais (como é o caso da diminuição da camada de ozono ou as alterações climáticas provocadas pela acção humana). LATESTEIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), p.354

Nesta década é importante destacar vários desenvolvimentos na política ambiental internacional. Desde logo, a Convenção de Viena para a Protecção da Camada de Ozono de 1985 (após a confirmação científica da existência de um “buraco de ozono” na Antártida) que levou à criação do Protocolo de Montréal de 1987. Nesse mesmo ano foi divulgado o relatório da Comissão Brundtland, um texto essencial que formula pela primeira vez o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Em 1988, foi criado o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC), entidade que reúne a maior parte dos cientistas mundiais das alterações climáticas e produzir relatórios e avaliações essenciais para as políticas internacionais que abordam este tema. Em 1989, foi assinada a Convenção de Basileia, que regula o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos.

Este período de maior preocupação com as questões ambientais coincidiu com o fim da Guerra Fria e culminou em 1992 com a realização da segunda grande conferência da ONU: a Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro. Nesta conferência foi explicitamente delineada a conexão entre preocupações ambientais e o desenvolvimento (com a interpretação de desenvolvimento sustentável como uma acomodação entre as preocupações ambientais dos países desenvolvidos e os apelos de crescimento dos países do Sul). Esta conferência aumentou o perfil do ambiente como um assunto internacional e resultou em vários documentos e acordos significativos (como a *Agenda 21*) e regimes (como a Convenção Internacional sobre a Preservação da Biodiversidade e a UNFCCC)⁵³⁹. Em 1997 é assinado o Protocolo de Quioto, ligado ao processo internacional climático da UNFCCC. Este protocolo compromete os países mais desenvolvidos a fazer um corte de emissões de gases com efeito de estufa (GHG) na ordem dos 5,2% em média, em relação às emissões de 1990⁵⁴⁰.

539 VOGLER, John (2008), pp.354-355

540 *Ibid.*, p.362

Na década de 90 aumentaram as reivindicações para a adopção de políticas preventivas mais amplas⁵⁴¹. Este alargamento da diplomacia ambiental consubstancia-se na criação e desenvolvimento de iniciativas de governança baseadas em parcerias que se estabelecem entre a sociedade civil e o sector industrial e empresarial⁵⁴². Neste período é ainda importante salientar o grande impulso na política ambiental europeia. As políticas ambientais tornaram-se numa das vanguardas do esforço europeu para integrar politicamente os vários Estados da UE⁵⁴³.

O segundo período de declínio⁵⁴⁴ inicia-se em 1998 (com o bloqueio ambiental nos EUA) e continua até ao presente. O traço mais marcante desta fase de refluxo ambiental prende-se com a “posição obstinada e resistente dos EUA face a temáticas ambientais”⁵⁴⁵: a primeira década do século XXI é marcada por um abrandamento do ímpeto ambientalista diplomático internacional que se deve, principalmente, às divergências dos EUA para com as obrigações vinculativas definidas no Protocolo de Quioto (que levaram este Estado a não ratificar o protocolo⁵⁴⁶).

Apesar deste clima menos propício para a política ambiental internacional, houve neste período vários acontecimentos relevantes. Em 2002 realizou-se a terceira grande cimeira da ONU sobre questões ambientais: a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD)⁵⁴⁷, realizada em Joanesburgo. Em relação ao progresso do regime climático, em 2005 entrou em vigor o Protocolo de Quioto e nesse mesmo ano foi introduzido o primeiro sistema internacional de comércio de

541 Esta tendência explica-se numa ideia simples: “podemos prevenir o aparecimento de novos problemas ambientais ao tomar em consideração os impactos ambientais envolvidos em todos os produtos e processos de consumo [em todas as fases de produção e consumo dos bens]”. LATESTIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), p.223

542 Um exemplo destas iniciativas foi a criação de um regime de governança destinado a proteger as florestas do mundo com mecanismos de mercado, por meio da certificação e de rótulos ecológicos: nasce assim, em 1993, o Conselho de Gestão Florestal (FSC). O'NEILL, Kate (2009), p.167

543 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.47-48

544 *Ibid.*, pp.45-48

545 Os programas de vanguarda ambiental internos, como a ‘Justiça Ambiental’ ou o ‘Superfund’ foram fortemente reduzidos. Assim, a saída dos EUA do protocolo de Quioto, feita pelo presidente George W. Bush (em Março de 2001) está longe de ser um evento isolado e sem precedentes. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.48

546 Esta atitude por parte do Senado americano e do presidente George W. Bush, levou a um “retrocesso das políticas ambientais, especialmente após a recente opção dos EUA em gerir a sua agenda externa com base numa estreita interpretação realista do seu ‘interesse nacional’”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.43

547 O título da conferência é um indicador da forma como as concepções de ambiente e desenvolvimento se alteraram desde 1970: nesta conferência foram enfatizadas questões que se prendem com a importância da globalização, da erradicação da pobreza e da necessidade premente de fornecer água doce, condições sanitárias e melhorias agrícolas em África. VOGLER, John (2008), p.355

emissões por parte da UE. Em 2006 foram iniciadas as discussões internacionais sobre o regime das alterações climáticas após 2012 (data em que se extingue o Protocolo de Quioto). Em 2007 foi elaborado o quarto relatório de avaliação climática do IPCC, de grande relevo para o processo climático, pois concluiu que “o aquecimento do sistema climático global é inequívoco (...) e muito provavelmente [grau de certeza acima dos 90%] derivado do aumento antropogénico das concentrações de gases com efeito de estufa”⁵⁴⁸. Os pareceres do IPCC estão actualmente envoltos em grandes polémicas relacionadas com os argumentos dos activistas e cientistas cépticos da existência do fenómeno de alterações climáticas.

Apesar das controvérsias em torno da actividade da Unidade de Pesquisa Climática (CRU) da Universidade de East Anglia⁵⁴⁹, a CRU já foi ilibada de negligência por um painel independente. No entanto, a coincidência do ‘fracasso de Copenhaga’ com o caso *Climategate* levou a uma queda acentuada de interesse e reconhecimento do público em geral para com as questões climáticas⁵⁵⁰. Um outro ‘escândalo’ climático apareceu no início de 2010, relacionado com erros do IPCC nas previsões de um rápido degelo nos Himalaias (previsto até ao ano de 2035⁵⁵¹). Por fim, em Novembro de 2011 (dois anos após o *Climategate* e coincidindo com a aproximação da Conferência Climática de Durban – COP17) foram divulgados 5000 ficheiros de correspondência privada entre cientistas climáticos de referência. James Delingpole relata este facto no artigo *Climategate 2.0*⁵⁵². O autor explica o significado real dos *e-mails* de *Climategate*: “eles mostram que não podemos confiar que os cientistas mais

548 VOGLER, John (2008), p.361

549 Em 2009, por volta da mesma altura em que se realizou a COP15, foram tornados públicos *e-mails* trocados entre investigadores da CRU da Universidade de East Anglia, que alegadamente denotavam erros científicos grosseiros. Aparentemente os *e-mails* continham evidências de manipulação e supressão de dados científicos, dúvidas privadas sobre a realidade do aquecimento do globo, fantasias de violência contra proeminentes cientistas climáticos cépticos, tentativas de disfarçar a existência de um Período Quente Medieval e formas como retirar cientistas dissidentes dos processos de revisão científica feitos pelos pares (*peer-review processes*). DELINGPLE, James 2009

550 HASLETT, Simon K.; *et al.* (2011), p.5

551 Porém, esta reivindicação era apenas baseada numa entrevista telefónica com um cientista na Índia, publicada em 1999 na revista *New Science*. O IPCC retractou o erro, mas esta questão só veio alimentar o problema crescente de alteração da percepção pública acerca das questões climáticas. HASLETT, Simon K.; *et al.* (2011), p.5

552 O autor revela que fazem parte deste novo escândalo cientistas de renome e ligados ao IPCC como Michael Mann (Penn State University) e Phil Jones (University of East Anglia). Para além disso, pelo menos um cientista envolvido – Michael Mann – confirmou a veracidade dos *e-mails*. DELINGPLE, James (2011)

conceituados que informam o IPCC estão a fazer ciência e não activismo político. Por seu turno, este facto tem implicações muito preocupantes para as grandes decisões políticas internacionais adoptadas com base nas suas pesquisas”⁵⁵³.

Desta forma, muitos cépticos das alterações climáticas e muitos membros do público em geral estão a questionar a validade do aquecimento global antropogénico⁵⁵⁴. Os académicos que se encontram do lado da esmagadora maioria dos cientistas climáticos rebatem estes argumentos. Para alguns deles: “os grandes *lobbies* dos sectores económicos que mais beneficiam com a economia de alto carbono estão a financiar uma guerra de descrédito à ciência do clima, por meio de um ataque sistemático ao IPCC”⁵⁵⁵. Para além desta controvérsia de informação e contra-informação, a crise económica que estalou em 2007, sofreu várias mutações e se prolonga até hoje, também afastou as questões ambientais da agenda internacional.

John Vogler realça a importância das cimeiras globais para o desenvolvimento da política ambiental internacional⁵⁵⁶. Já Kate O’Neill, refere que foi fundamental o papel de empreendedorismo político ambiental desempenhado pela ONU. Esta entidade serviu de “catalizador para a preocupação estatal em matérias ambientais”⁵⁵⁷: patrocinou pesquisas internacionais e interdisciplinares, que foram a base para o estabelecimento da arquitectura dos regimes de governança global. Para além disso, patrocinou muitos acordos ambientais multilaterais e organizou várias Conferências Globais que aumentaram a consciencialização mundial sobre os problemas ambientais e estabeleceram enquadramentos processuais para solucionar estes problemas⁵⁵⁸.

553 DELINGPLE, James (2011)

554 HASLETT, Simon K.; *et al.* (2011), p.5

555 Sérgio Abranches afirma que “é preciso ainda actuar como contrapeso dos que negam a existência de uma ameaça climática. Os mesmos que operam para bloquear as iniciativas legislativas que incentivam a economia de baixo carbono nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil”. ABRANCHES, Sérgio (2010), p.129

556 Para este autor, “as conferências da ONU não só marcam a entrada das questões ambientais no centro das RI, como [também] reflectem as mudanças de percepção sobre os problemas ambientais que se foram desenvolvendo ao longo das décadas”. VOGLER, John (2008), p.355

557 O’NEILL, Kate (2009), p.27

558 Estas mega-conferências organizadas pela ONU foram a UNCHE (Estocolmo, 1972), a UNCED (Rio de Janeiro, 1992), a WSSD (Joanesburgo, 2002) ou a UNCSD, também conhecida por Rio+20 (Rio de Janeiro, 2012). O’NEILL, Kate (2009), p.27

Em suma, Viriato Soromenho-Marques comenta que “os êxitos nas reduções drásticas dos responsáveis pela depleção da camada do ozono, ou dos poluentes responsáveis pelas chuvas ácidas, não são suficientes para colmatar os insucessos em matéria de alterações climáticas e de destruição da biodiversidade”⁵⁵⁹.

4.2 - Conceitos fundamentais de Política Ambiental Internacional

Para compreender os comportamentos dos actores internacionais perante o ambiente é necessário mergulhar nas novidades conceptuais, instrumentais e políticas que a diplomacia ambiental internacional trouxe para o sistema político internacional. Para além do avanço do direito internacional em matérias ecológicas, a diplomacia ambiental recorre a novos instrumentos de ajuda financeira e tecnológica e de divulgação científica, para capacitar todos os actores a cumprir os acordos estabelecidos. Por outro lado, também houve um aumento de influência dos Estados menos desenvolvidos (Sul) e uma ampliação dos papéis desempenhados pelos actores não-estatais nos processos políticos ambientais internacionais⁵⁶⁰.

Um dos grandes avanços possibilitados pelo desenvolvimento da diplomacia cooperativa ambiental relaciona-se com a difusão de normas e princípios de comportamento subjacentes às leis internacionais presentes nos tratados ambientais. Esta dimensão está intimamente ligada à vertente normativa do poder: os tratados ambientais internacionais (e regimes que deles derivam) exercem uma influência

559 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.42

560 Como refere John Vogler, “nos últimos 30 anos houve um rápido e inovador desenvolvimento de leis ambientais internacionais e de normas de comportamento a elas associadas”. VOGLER, John (2008), p.357

normativa sobre os Estados, levando-os a internalizar leis, princípios e normas de comportamento que uniformizam a sua acção em âmbitos abrangidos nos tratados⁵⁶¹.

Muitas destas normas foram criadas sob a forma de conceitos técnicos de políticas que foram amplamente disseminados e adoptados⁵⁶². Alguns dos princípios e normas promovidos pelos tratados ambientais e inscritos na *Declaração para o Desenvolvimento e Ambiente do Rio* (UNCED, 1992)⁵⁶³ são especialmente importantes para esta análise das política ambientais.

Desde logo, existe o princípio de consentimento prévio informado⁵⁶⁴. Este termo implica que “a permissão de uma actividade depende da divulgação completa das razões para a sua existência, dos procedimentos que incorpora, dos potenciais riscos que acarreta e de todas as implicações que podem ser previstas”⁵⁶⁵. Este princípio foi adaptado ao âmbito da política ambiental internacional, sendo incorporado na Convenção de Basileia sobre o Controlo do Movimento Transnacional de Resíduos Perigosos (1989) e na Convenção da Diversidade Biológica (1992).

Em segundo lugar, deve-se ter em conta o princípio de precaução⁵⁶⁶. Este preceito determina que se uma acção puder originar um dano humano ou ambiental irreversível, têm de ser os proponentes da mesma a provar que ela não é

561 Segundo uma perspectiva construtivista, para além da adopção de normas e princípios, os regimes internacionais aumentam a aprendizagem e sociabilização entre Estados e outros actores internacionais, permitindo-lhes alterar as preferências e interesses estatais, os papéis desempenhados e eventualmente a própria identidade dos Estados.

562 VOGLER, John (2008), p.357

563 RAMID, João; RIBEIRO, A. (1992), pp.153-159

564 No 10º princípio da Declaração do Rio: “cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e actividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a consciencialização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos”. O 19º princípio afirma que “os Estados devem prover oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre actividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa fé”. RAMID, João; RIBEIRO, António (1992), pp.153-159

565 O princípio do consentimento informado tem origem nas práticas médicas: qualquer pessoa que se submete a uma intervenção cirúrgica num hospital deve assinar um formulário de consentimento informado (pelo que os médicos têm a responsabilidade de informar os pacientes sobre as questões médicas relevantes em cada caso). DUTFIELD, Graham (2009), pp.58-60

566 O 15º princípio da Declaração do Rio afirma que “o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para o adiamento de medidas eficazes e economicamente viáveis para evitar a degradação ambiental”. RAMID, João; RIBEIRO, António (1992), pp.153-159

prejudicial⁵⁶⁷. Ou seja, ajuda-nos a escolher se uma acção deve ou não ser tomada, em condições de incerteza científica. Este princípio vigora em temáticas como as alterações climáticas, a protecção de espécies em vias de extinção, a introdução de novas culturas que podem ameaçar a biodiversidade (como os organismos geneticamente modificados) e os casos de poluição aguda ou persistente. Nalguns sistemas jurídicos, como a UE, a aplicação do princípio de precaução é vista como uma exigência legal⁵⁶⁸.

Em terceiro lugar, é importante considerar o princípio do poluidor-pagador⁵⁶⁹. Esta norma atribui ao poluidor (empresa ou Estado) a responsabilidade de arcar com os custos da sua acção nefasta para com os recursos naturais⁵⁷⁰. O princípio do poluidor-pagador está consagrado nas directivas comunitárias da UE.

Para além disto, é fulcral referenciar o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas⁵⁷¹. Este preceito foi criado com o intuito de partilhar de forma justa o fardo entre aqueles que são mais responsáveis e aqueles que são mais afectados por determinados problemas ambientais. É um dos princípios-chave do UNFCCC⁵⁷², simbolizando que, apesar de todas as nações terem de aceitar responsabilidade pelas alterações climáticas, os países desenvolvidos foram os principais responsáveis na medida em que mais beneficiaram dos processos de industrialização⁵⁷³.

567 Este princípio foi originalmente desenvolvido por legisladores alemães e “afirma que, em casos onde existe probabilidade de danos ambientais, a proibição de uma actividade não requer provas científicas plenas e definitivas”. VOGLER, John (2008), p.357

568 RECUERDA, Miguel (2006)

569 O 16º princípio da Declaração do Rio refere que “o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição”. RAMID, João; RIBEIRO, António (1992), pp.153-159

570 IAPMEI; *et al.* (2001)

571 O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas é elencado no 7º princípio da Declaração do Rio: “os Estados têm responsabilidades comuns mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na procura do desenvolvimento sustentável a nível internacional, considerando as pressões exercidas pelas suas sociedades sobre o ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros de que dispõem”. RAMID, João; RIBEIRO, António (1992), pp.153-159

572 Isto porque os danos provocados pela inação e os custos de acção são distribuídos de forma desigual entre países e gerações, tal como a capacidade técnica para implementar medidas de atenuação também se distribui de forma desigual. DESAI, Nitin (2010), pp.181-182

573 Assim, no Protocolo de Quioto apenas os países desenvolvidos são obrigados a reduzir as suas emissões de GHG. No entanto, não existe um consenso em relação ao critério de redução de emissões: “a resposta mais radical e igualitária preconiza a concessão de um nível de emissões fixo a cada país, permitindo aos países mais desenvolvidos comprar emissões aos países pobres. Outra alternativa é procurar modos de criar um preço internacional de carbono e ir aumentando-o por forma a que as energias alternativas renováveis sejam cada vez mais competitivas”. VOGLER, John (2008), pp.363-364

Outra das inovações mais importantes da diplomacia ambiental foi a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável⁵⁷⁴. Este conceito fornece um enquadramento normativo para todas as formas de política ecológica ambiental, ligando as causas ambientais, o desenvolvimento económico e a saúde e o bem-estar humanos. O conceito de desenvolvimento sustentável abrange tanto o conceito científico de sustentabilidade, como o conceito social de desenvolvimento⁵⁷⁵. Apesar de ser difícil de definir, Henk van Latestein e Jan Schonenboom referem que este conceito implica um “processo de mudança em que a exploração de recursos, a direcção dos investimentos, a orientação dos desenvolvimentos tecnológicos e as transformações institucionais estão em harmonia com o meio-ambiente e com as necessidades humanas actuais e futuras”⁵⁷⁶.

Este princípio visa ligar diferentes comunidades epistémicas (comunidades que procuram compreender e explicar um determinado número de fenómenos), nomeadamente pelo diálogo entre economistas e ecologistas. O relatório *Our Common Future* da comissão Brundtland introduziu este conceito no discurso político global, como forma de fornecer um enquadramento comum tanto aos defensores do desenvolvimento, como aos detractores do crescimento económico contínuo⁵⁷⁷. A estes, juntaram-se outras comunidades epistémicas (como de advogados ou de geógrafos), cada qual apontando deficiências⁵⁷⁸ à forma como o desenvolvimento sustentável é habitualmente definido. O desenvolvimento sustentável é um enquadramento retórico cuja maior força e maior fraqueza derivam do facto de ser

574 O termo desenvolvimento sustentável foi consagrado na UNCED e é referido em quase todos os 27 princípios da Declaração do Rio como o objectivo final da política ambiental internacional, que será atingido através do respeito pelos princípios defendidos na declaração (o objectivo deste conceito é alcançar um equilíbrio entre o desenvolvimento humano e a protecção dos ecossistemas naturais). RAMID, João; RIBEIRO, António (1992), pp.153-159

575 Kate O'Neill afirma que “por um lado, [o conceito de desenvolvimento sustentável] foca a sua atenção na incorporação de noções de equidade na protecção ambiental e de sustentabilidade intergeracional nos conceitos de desenvolvimento. Por outro lado, procura uma transformação pelo uso dos instrumentos do desenvolvimento económico - comércio livre, iniciativas do sector privado e incentivos económicos – para a protecção ambiental”. O'NEILL, Kate (2009), pp.28-29

576 Do ponto de vista processual, o bem-estar social é balizado pela medida em que as necessidades humanas são satisfeitas, enquanto que o bem-estar ambiental é medido em termos da extensão em que as funções e os bens ambientais permanecem intactos (o desenvolvimento sustentável implica um equilíbrio entre as necessidades humanas actuais e futuras e a preservação de ecossistemas). LATESTIJIN, Henk Van; SCHOONENBOOM, Jan (2006), p.225

577 DESAI, Nitin (2010), p.173

578 Um dos problemas deste “conceito-ponte” é não pertencer a nenhuma das margens, pelo que existe uma tendência para repisar as deficiências do conceito, que variam de acordo com a disciplina. DESAI, Nitin (2010), p.174

suficientemente vago e aberto a múltiplas interpretações⁵⁷⁹. Todavia, ele fornece uma estrutura para o diálogo entre disciplinas.

O modelo tradicional de desenvolvimento sustentável configura um triângulo de sustentabilidade cujos vértices são os pilares social, ambiental e económico. Existe uma tendência generalizada de perceber este conceito como um triângulo equilátero, isto é entender que os vértices devem ter um peso e uma relevância idênticas (modelo do 'equal footing'). Viriato Soromenho-Marques considera esta tese um "erro colossal", "uma vez que os pilares são qualitativamente diferentes, pelo que cada um dos vértices tem uma dignidade intrínseca"⁵⁸⁰. Segundo este autor, o desenvolvimento sustentável é um processo dinâmico de transformação, baseado em dimensões político-institucional, económica, ambiental e social⁵⁸¹. Já Nitin Desai, refere que este conceito tem algumas dimensões operacionais com implicações para a governação: a dimensão ecológica, a económica e a ética⁵⁸².

Outros progressos introduzidos na política ambiental internacional relacionam-se com o desenvolvimento de mecanismos de ajuda financeira e tecnológica e com o papel saliente que a ciência desempenha neste âmbito internacional.

Um conceito importante é o desenvolvimento de capacidades ("*capacity building*")⁵⁸³. Este processo internacional materializa-se nos mecanismos de ajuda internacional e de transferência de tecnologia que aumentam a capacidade dos países em cumprir os acordos ambientais. Muitos tratados ambientais incorporam este tipo de medidas que são vistas como incentivos positivos que ajudam os países mais pobres

579 Este conceito é acusado de ser vago de mais, o que possibilita que ele seja visto como uma ferramenta útil para aumentar a vantagem de alguns movimentos e disciplinas sobre outros. DESAI, Nitin (2010), p.174

580 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), p.28

581 *Ibid.*, pp.29-30

582 DESAI, Nitin (2010), pp.174-176

583 O termo 'desenvolvimento de capacidades' designa todos os "esforços e estratégias projectados para aumentar a eficiência, eficácia e resposta dos governos. Num contexto ambiental, indica a capacidade das ONG e das instituições políticas domésticas em traduzir as preocupações sobre o ambiente em políticas no terreno". O'NEILL, Kate (2009), p.120

a cumprir as obrigações impostas nos tratados ambientais (como, por exemplo, o regime do ozono estratosférico ou o regime das alterações climáticas)⁵⁸⁴.

No âmbito do desenvolvimento de capacidades, foi criado em 1991 o Fundo Global para o Ambiente (GEF), um mecanismo internacional desenvolvido para financiar projectos nos países menos desenvolvidos que oferecessem benefícios ambientais globais⁵⁸⁵. Em meados da década, este programa foi estabelecido como uma agência de coordenação das obrigações financeiras associadas aos tratados de regimes ambientais. Uma das maiores críticas que se aponta a esta agência liga-se ao facto de o GEF se concentrar em projectos relacionados com os problemas ambientais que especialmente preocupam os países do Norte: as alterações climáticas, a biodiversidade, a protecção ambiental (por exemplo, só com muita pressão de representantes dos países do Sul é que esta agência acrescentou o financiamento de projectos que resolvam a questão da degradação dos solos)⁵⁸⁶.

Outra questão importante relacionada com as políticas ambientais é o papel da compreensão científica. Só com o trabalho da ciência é que se define a real dimensão dos problemas, as possibilidades de conflitos e se alcançam as soluções em matéria de problemas ambientais: “só através da investigação científica é que estamos conscientes dos maiores problemas ambientais globais (como as alterações climáticas, a depleção de ozono e a perda de biodiversidade)”⁵⁸⁷. A ciência tem à sua disposição vários canais de acesso ao processo negocial, até porque “o método de

584 Kate O'Neill cita outros autores para explicar que estas acções políticas englobam múltiplas dimensões: “a capacidade material (as infraestruturas, os técnicos especializados, a tecnologia); a capacidade organizacional (a forma como as organizações e agências especializadas são geridas, a sua liderança, a sua forma de gestão e a sua cultura organizacional); a capacidades das instituições políticas (capacidade dos governos transformar as políticas em realidade, constituição, sistema económico e sistema político) e a capacidade societária (existência de uma rede forte de ONG e de outras organizações da sociedade civil que ajudam os governos a executar as políticas ou criticam-no quando este não o faz)”. O'NEILL, Kate (2009), p.120

585 VOGLER, John (2008), p.358

586 Os pontos fortes desta agência incluem o seu papel como uma 'organização-ponte' (que faz a ligação entre as agências de desenvolvimento e ambientais da ONU, o sector das ONG e o Banco Mundial); a diversidade e o número de projectos fundados (normalmente a nível local); e a sua vontade de aprender. Esta agência é também alvo de outras críticas, que se centram: na sua abordagem tecnocrática de financiamento de projectos ambientais (confiando numa quantificação rigorosa dos benefícios); no facto de esta agência não ter um papel para o sector privado (particularmente como fonte de co-financiamento de projectos); na pouca atenção dada a questões transversais às áreas programáticas; e no facto de os esforços de criação de capacidades permanecerem estreitamente focados nos aspectos materiais e técnicos do desenvolvimento de capacidades. O'NEILL, Kate (2009), pp.122-123

587 O'NEILL, Kate (2009), p.95

convenção-protocolo foi desenhado em parte para permitir a inclusão de novos conhecimentos em rondas negociais tardias⁵⁸⁸. Ao publicar os resultados das pesquisas e recomendar caminhos de acção específicos, os cientistas influenciam profundamente a altura e a forma como problemas ambientais específicos entram na agenda internacional⁵⁸⁹. Durante a fase de construção de regimes, os cientistas também desempenham o papel de consultores formais para organizações internacionais, governos nacionais, e actores não-estatais. Por fim, muitos acordos ambientais internacionais criaram painéis formais de cientistas como parte da arquitectura dos próprios regimes: o mais conhecido destes comités é o IPCC. Criada em 1988, esta instituição junta a maior parte dos cientistas mundiais da área das alterações climáticas e está dividida em 3 grupos de trabalho: ciência climática; impactos; e dimensão social e económica. Este painel produziu quatro relatórios de avaliação nos anos de 1990, 1995, 2001 e 2007⁵⁹⁰.

Finalmente, existem mais dois notáveis desenvolvimentos introduzidos pela política ambiental internacional, que se reportam ao acréscimo da importância e dos papéis desenvolvidos pelos actores não-estatais e ao aumento da influência internacional dos países do Sul.

Um desenvolvimento importante da política ambiental internacional prende-se com o papel dos actores não-estatais. Tradicionalmente estes actores tinham uma acção muito periférica na diplomacia internacional, no entanto, o número de actores não-estatais que procuram participar directamente na criação de políticas internacionais tem crescido exponencialmente desde a UNCHE de 1972⁵⁹¹. Apesar de não terem um envolvimento formal nas negociações internacionais (as regras de

588 O'NEILL, Kate (2009), p.95

589 Os conhecimentos científicos partilhados são vistos como "o motor de arranque para a criação de regimes ambientais". VOGLER, John (2008), p.358

590 No quarto relatório, publicado em Fevereiro de 2007, o IPCC concluiu que o "aquecimento do sistema climático é inequívoco, o que é evidente pelas observações de aumento das temperaturas médias globais da atmosfera e dos oceanos e pelo derretimento global do gelo e aumento global do nível dos oceanos" Para além disto, o IPCC explicou que a maior parte deste incremento na temperatura global "é muito provavelmente derivado ao aumento antropogénico das concentrações de gases com efeito estufa". Esta probabilidade é definida acima dos 90% de certeza (o que representa uma mudança em relação ao anterior relatório que referia uma probabilidade de mais de 66%). VOGLER, John (2008), p.361

591 O'NEILL, Kate (2009), p.89

criação de tratados internacionais apenas permitem que eles se registem e assistam às negociações como observadores oficiais), os actores não-estatais têm um conhecimento especializado sobre os problemas ambientais e os seus impactos e podem desempenhar uma função importante ao longo do processo negocial⁵⁹².

As ONG tiveram um papel fundamental na definição da agenda política após a UNCED de 1992, prendendo a atenção da sociedade internacional para vários problemas ambientais e propondo soluções particulares para estes. Estas organizações desempenham vários papéis na diplomacia ambiental internacional. Desde logo, servem como “zeladores da consciência” (conscience-keepers)⁵⁹³ da sociedade internacional. Estes actores permitem também a ligação entre as comunidades locais e a governação global (representando os interesses destas comunidades). Para além disso, as ONG desempenham um papel essencial na redução dos custos das decisões políticas e no aumento de transparência das negociações internacionais. Por fim, e cada vez mais, desempenham um papel de monitorização da implementação dos acordos ambientais internacionais.

Os actores corporativos só procuraram desempenhar um papel na política ambiental internacional após a assinatura do Protocolo de Montreal (1987), que teve um grande impacto nas operações de uma grande variedade de indústrias⁵⁹⁴. A acção colectiva do sector privado não é sempre bem sucedida, como acontece nas negociações climáticas: os interesses corporativos neste sector divergem grandemente desde finais da década de 90 (A BP e a Shell reverteram as suas posições, resultado de pressões e da vontade de aproveitar as oportunidades das

592 Os actores não-estatais são capazes de exercer pressão sobre os parlamentos nacionais, no sentido do Estado tomar determinadas posições nas negociações ou ratificar ou não um acordo internacional. Para além disso, estes actores podem fazer parte de grupos de trabalho técnico e de painéis de peritos, podem entregar propostas de políticas directamente à UNEP e, por vezes, podem estar ao serviço de delegações nacionais. O'NEILL, Kate (2009), p.90

593 Nesta função, as ONG “sublinham os imperativos éticos e morais para a resolução dos problemas ambientais, forçam uma participação mais alargada nas deliberações tomadas e lembram os organizadores e participantes das negociações que estas têm uma audiência global vasta”. O'NEILL, Kate (2009), p.91

594 Desde a Cimeira do Rio (1992) que o sector privado está representado internacionalmente nas negociações ambientais por meio de associações industriais. O'NEILL, Kate (2009), p.93

energias alternativas, enquanto as grandes empresas petrolíferas americanas - Chevron-Texaco e Exxon-Mobil - mantiveram a sua oposição a acordos climáticos⁵⁹⁵).

Por fim, a diplomacia ambiental levou a grandes desenvolvimentos nas políticas Norte-Sul. Os países do Sul têm as suas raízes históricas nas décadas de 50 e 60, com o movimento dos Não-Alinhados. Normalmente, estes países têm pouca voz e relevância internacional devido ao seu papel periférico na economia global. Porém, no contexto das negociações ambientais internacionais, os países do Sul reivindicaram um maior papel ao unir-se entre si, formando um bloco de votantes com interesses, posições e ideias específicos⁵⁹⁶. A posição influente dos países do Sul na diplomacia ambiental deriva não só do processo mais aberto (um membro, um voto) das negociações ambientais em relação a outros fóruns, como também do facto de estes países possuírem fontes críticas de poder e influência em questões ambientais (vastos recursos naturais, uma extensa população, futuros processos de industrialização e desenvolvimento e grande quantidade de emissões de GHG [China, Índia])⁵⁹⁷.

Na UNCHE (1972), os governos do Sul foram pioneiros a ligar a protecção ambiental ao desenvolvimento económico (conceito de desenvolvimento sustentável) e enfatizaram a degradação económica causada pela pobreza. Desafiaram ainda as prioridades e os enquadramentos ambientais efectuados pela sociedade internacional, centrada em problemas de maior preocupação para os países mais desenvolvidos (as alterações climáticas, ou a diminuição da camada de ozono) e desvalorizando os problemas ambientais que mais preocupam a maior parte das pessoas dos países mais pobres (como a desertificação e a disponibilidade de água potável)⁵⁹⁸. Para além disso, os países do Sul reivindicaram que os acordos ambientais contivessem

595 O'NEILL, Kate (2009), p.93

596 De um certo modo, "pode dizer-se que estes países adoptaram uma identidade comum na diplomacia ambiental internacional". O'NEILL, Kate (2009), p.51

597 O'NEILL, Kate (2009), p.52

598 *Ibid.*, pp.51-52

disposições para ajuda financeira e transferência de tecnologia, para poderem fazer face aos custos de implementação das obrigações dos tratados⁵⁹⁹.

Actualmente é bem visível um confronto entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento em relação às prioridades ambientais globais, acerca das práticas e padrões de negociação, e sobre a distribuição das obrigações e respectivos custos dos tratados. Na prática, os países do Sul influenciaram de forma poderosa o modelo de vários regimes ambientais particulares (biodiversidade, floresta, comércio de lixo, desertificação). Para além disso, garantiram a incorporação do 'princípio da responsabilidade comum mas diferenciada' nos maiores acordos ambientais. Kate O'Neill conclui que "o Sul passou de uma postura de contestação em Estocolmo (1972), para uma de participação no Rio de Janeiro (1992) e, finalmente, teve uma atitude de empenho activo após a Conferência de Joanesburgo (2002)"⁶⁰⁰.

4.3 - Enquadramento Ambiental

O enquadramento teórico e operacional com que os actores conceptualizam os problemas ambientais e as acções possíveis para os solucionar têm grande influência em todos os momentos do processo de construção de políticas ambientais internacionais. Existem uma miríade de enquadramentos possíveis que relacionam as questões ambientais com características ideacionais e valorativos, com factores económicos e societários, com valores de desenvolvimento humano, com aspectos energéticos e de segurança, com factores de direitos humanos, com questões políticas, entre outros⁶⁰¹. Neste subcapítulo apresentam-se alguns destes enquadramentos teóricos globais sobre a temática ambiental.

599 O'NEILL, Kate (2009), pp.120-121

600 *Ibid.*, p.89

601 Kate O'Neill resume a importância das questões ambientais para o sociedade internacional, quando refere que "o problema do ambiente global está englobado – tal como a gestão da economia global, os direitos humanos, o combate

Desde logo, existem problemas na conceptualização dos problemas ambientais. Em termos científicos todos os ecossistemas estão interligados (ou o mundo é um único ecossistema) pelo que, se se altera o balanço de um ecossistema, todos são afectados. Kate O'Neill ressalva que estas definições abrangentes são problemáticas, pois não permitem opções políticas exequíveis⁶⁰². Para a autora, todos os problemas ambientais são internacionais⁶⁰³ e podem ser enquadrados em três categorias: questões de bens comuns mundiais (*global commons issues*)⁶⁰⁴; problemas ambientais transfronteiriços (*transboundary environmental problems*)⁶⁰⁵; e problemas locais cumulativos (*local-cumulative problems*)⁶⁰⁶.

Viriato Soromenho-Marques aborda a forma como os valores que estão na base do desenvolvimento das sociedades são contrários à causa ambiental e são largamente criticados pelas correntes ambientalistas. Assim, o autor procura entender as relações que se estabelecem entre as utopias modernas e a temática ambiental. No seu entender, a crise ambiental revelou as falhas existentes na generalidade das concepções utópicas que ajudaram a construir a sociedade actual: “o pensamento suscitado pela lenta tomada de consciência do que hoje se designa por crise ecológica ou ambiental, ajuda-nos a compreender o estatuto complexo e contraditório dos discursos e projectos utópicos na construção da identidade moderna [...], bem como a

às doenças, o controle do terrorismo e a proliferação global das armas de destruição em massa – numa série de problemas tão complexos e generalizados que medidas unilaterais não são suficientes para os solucionar. Estes problemas globais não são novos, mas nas décadas recentes têm aumentado em escala, âmbito, visibilidade e complexidade”. O'NEILL, Kate (2009), p.24

602 A autora explica que, dadas as complexidades da diplomacia e das soberanias estatais, os actores internacionais têm de se focar em problemas que são explicitamente globais ou transfronteiriços. O'NEILL, Kate (2009), pp.29-30

603 Assim, “se estes [problemas ambientais] não atravessam literalmente as fronteiras estatais, provavelmente são problemas que ocorrem em muitos, senão em todos, os países do mundo”. O'NEILL, Kate (2009), pp.29-33

604 Estes são problemas que afectam a atmosfera, o clima, os oceanos e a Antártica. Estes recursos são vulneráveis a um excesso de exploração ou de poluição, precisamente porque não pertencem a ninguém. Um dos factores complexos para a resolução destes problemas prende-se com o facto de existirem muitos culpados e muitas vítimas destes comportamentos, pelo que é difícil distribuir as responsabilidades entre eles. A solução para estes problemas deve ser encontrada numa intervenção de nível internacional (por meio de cooperação multilateral). São exemplos destes problemas as alterações climáticas, a diminuição da camada de ozono, a poluição dos oceanos ou o excesso de pesca no mar alto. O'NEILL, Kate (2009), pp.29-33

605 Estes problemas são questões ambientais que atravessam fronteiras ou se espalham entre países. Estes problemas transfronteiriços são questões que envolvem um número restrito de vítimas e culpados. Exemplos clássicos destes problemas são a poluição transfronteiriça de longo alcance (como as chuvas ácidas), a poluição de rios e o comércio global de resíduos perigosos ou de espécies ameaçadas. O'NEILL, Kate (2009), pp.29-33

606 Os efeitos destes problemas tendem a verificar-se num país, mas o seu impacto é cumulativo (ou global), afectando de forma significativa processos planetários como o clima. Vários destes problemas têm sido tratados a nível global, tais como a perda de biodiversidade, a desflorestação ou a gestão de bacias hidrográficas. O combate à desflorestação exemplifica uma problemática ambiental internacional em que as negociações para um tratado falharam. O'NEILL, Kate (2009), pp.29-33

sua íntima cumplicidade com os valores que condicionam o prolongamento e agravamento da degradação ambiental”⁶⁰⁷.

Viriato Soromenho-Marques separa o pensamento utópico em duas correntes. Uma delas relaciona-se com a construção de uma sociedade ideal, que nos remete para obras como *A República* de Platão ou a *Utopia* de Thomas More. Pensadores como Nicolau Maquiavel (*O Príncipe*) e Bento Espinosa (*Tratado Político*) referem que estas utopias não têm em consideração quer o “complexo jogo de forças que constitui a essência da luta pelo poder político”⁶⁰⁸, quer a própria condição humana, pois retratam a possibilidade de os humanos se tornarem criaturas bondosas e angelicais. A outra corrente pressupõe uma engenharia social da humanidade baseada no progresso científico, tecnológico e no desenvolvimento material. Esta faceta utópica seria realizável “não com uma mudança (impossível) da natureza humana, mas sim com a revolução das relações entre a cultura humana e a Natureza”⁶⁰⁹. Um exemplo da corrente da utópica moderna é a obra *Nova Atlântida* de Francis Bacon.

Para o autor, esta segunda corrente utópica de “sociedade tecno-científica” foi tão eficaz que “mudou violentamente a paisagem da Terra até à actual crise ecológica e ambiental”⁶¹⁰. O paradigma de “dominação global da Natureza pelos meios da tecnociência”⁶¹¹ começou a ganhar expressão com a revolução industrial e foi adoptado por quase todos os grandes movimentos sociais com expressão política ao longo de dois séculos⁶¹². Porém, em todas as correntes de movimentos ecologistas (desenvolvidos na década de 60) verifica-se um corte profundo com o consenso de

607 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2007), p.135

608 *Ibid.*, pp.135-136

609 *Ibid.*, p.137

610 Esta corrente utópica concretizou-se no mundo através do “aprofundamento do conhecimento sistemático dos processos causais inerentes às forças e fenómenos, e na sua replicação técnica para fins humanamente úteis”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2007), p.137

611 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2007), p.138

612 Desta forma, tanto os vários nacionalismos, como os movimentos socialista, social-democrata e comunista partilhavam um conjunto dos valores destas utopias modernas. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2007), p.138

valores reinante no longo processo de construção da sociedade tecnológica⁶¹³. As diferenças axiológicas dos dois grupos são contrapostas no seguinte quadro:

Tabela 4 – Diferenças valorativas entre as Utopias Modernas e a Crítica Ecológica (retirada do artigo “Utopia and Ecology” de Viriato Soromenho-Marques)⁶¹⁴:

Valores das Utopias Modernas	Valores da crítica ecológica
Crença no progresso de hierarquia vertical de fins	Pluralismo de fins, recusa de hierarquia vertical
Cientismo, ciência e técnica como ideologias	Crítica da ciência e da técnica
Idolatria do Estado e das suas competências	Suspeita face aos poderes efectivos do Estado
Ideologia do «fim da história»	Percepção do futuro como abertura
Concepção da política como conflito	Política como cooperação, mesmo que compulsiva

No final do artigo, Viriato Soromenho-Marques contrapõe estes dois grupos valorativos de uma forma resumida⁶¹⁵: as utopias modernas tentaram recriar a humanidade baseadas na explosão do potencial científico, na criação de meios tecnológicos e no dinamismo de mercados económicos livres de mecanismos de controlo. Por outro lado, a literatura e a prática das correntes e movimentos ecologistas caracteriza-se por uma crítica à insustentabilidade das utopias. Se existe alguma utopia no discurso da crise ecológica é o alerta para a necessidade de lutar por um desenvolvimento sustentável, uma vez que para os próximos séculos não está garantida a possibilidade de sobrevivência humana num patamar de dignidade.

Em termos sociais, o desenvolvimento das sociedades no sentido de um capitalismo global é igualmente preocupante para o ambiente (especialmente pelo

613 Os movimentos ecologistas efectuaram uma “ruptura com o quadro de valores tradicional, sem que, contudo, se possa ainda afirmar um consenso muito claro em volta de valores positivos alternativos”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2007), pp.140-141

614 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2007), p.141

615 *Ibid.*, pp.141-142

desperdício de recursos naturais e energéticos e a poluição que o paradigma consumista acarreta). Gilles Lipovetsky afirma que o desenvolvimento das economias de consumo geraram a sociedade do hiperconsumo⁶¹⁶. Para o autor, o aumento do consumo que originou este novo paradigma civilizacional deriva da economia mundial assente na competição e concorrência⁶¹⁷, da legitimação da cultura hedonista⁶¹⁸ e da infelicidade e mal-estar da sociedade individualista de *performance*⁶¹⁹.

Lipovetsky prossegue a sua análise, caracterizando esta nova sociedade por oposição ao paradigma de consumo anterior⁶²⁰. Desde logo, na sociedade de hiperconsumo predomina uma lógica individual e personalizada de consumo (por oposição a uma lógica semi-colectiva ou familiar). Nesta nova sociedade já não existem comportamentos de consumo baseados em culturas de classes⁶²¹, os consumidores são mais imprevisíveis e o mercado é dominado pelos extremos: low-cost e luxo. Com este novo paradigma, o consumo privilegia uma lógica de prazer, de ligação emocional e de qualidade (por oposição ao consumo baseado em valores simbólicos, honoríficos e de estatuto). Para além disto, hoje em dia vigora uma lógica de consumo contínuo⁶²² (por oposição às delimitações espaço-temporais de consumo presentes no cinema, na televisão, nos telefones fixos, etc.). Por fim, a sociedade do hiperconsumo tem uma dimensão devastadora e suicida para a humanidade: “é uma sociedade indiferente perante as consequências a longo prazo e que conduz a humanidade a um desastre ecológico que põe em perigo as gerações futuras”⁶²³.

616 LIPOVETSKY, Gilles (2010), p.115

617 O motor da sociedade do hiperconsumo é uma economia que multiplica eternamente os produtos e as inovações e incita ao consumo desenfreado. LIPOVETSKY, Gilles (2010), pp.120-121

618 A sociedade do hiperconsumo aponta o usufruto e gozo da vida como valor máximo, tornando prioritário o turismo e o lazer. LIPOVETSKY, Gilles (2010), pp.120-121

619 Na sociedade do hiperconsumo, a competição e necessidade imperiosa de vencer afecta os indivíduos em vários níveis, pelo que o consumo é como um paliativo que nos ajuda a ocupar o tempo e a esquecer preocupações e insatisfações diversas. LIPOVETSKY, Gilles (2010), pp.120-121

620 LIPOVETSKY, Gilles (2010), pp.115-124

621 Na sociedade do hiperconsumo, “todos têm o gosto pelas marcas, pela moda, pelo luxo, pelo turismo e todos exigem qualidade e seguem as normas da juventude, do corpo esbelto, dos jogos”. LIPOVETSKY, Gilles (2010), p.116

622 Existe uma lógica de “comercialização quase integral dos modos de vida, de mercantilização cada vez mais invasiva dos desejos e satisfações humanas e de virtualização da vida”. LIPOVETSKY, Gilles (2010), p.123

623 LIPOVETSKY, Gilles (2010), p.124

Gilles Lipovetsky considera que, para combater a crise ambiental, devemos alterar o nosso modelo energético de desenvolvimento: é necessária uma transição para uma economia mais sóbria e para um novo modelo energético (baseado na eficiência energética, na poupança energética e no menor consumo de energias fósseis). No entanto, refere que esta mudança de paradigma energético não significa o fim da sociedade de consumo, apenas que estes “desafios energéticos e ecológicos constituem a condição para o desenvolvimento sustentável da sociedade de hiperconsumo (desenvolvimento durável e compatível com a biosfera)”⁶²⁴.

O autor termina o seu estudo afirmando que o desenvolvimento material não assegura o desenvolvimento societário e individual no sentido de uma maior felicidade⁶²⁵. Desta forma, e apesar da sociedade do hiperconsumo incitar as pessoas ao excesso de consumo, o que devemos criticar é o excesso e não o consumo em si mesmo: “o consumo deve ser um meio e não o fim da existência; [...] a dinâmica de viver para o consumo é altamente prejudicial e nefasta [tanto] para os indivíduos [como para a sociedade]”⁶²⁶.

Ainda em termos sociais, existe um grande atrito na relação entre factores ambientais e factores económicos. Henk van Latesteijin e Jan Schhnenboom conceptualizam as abordagens económico-ambientais das políticas ambientais como um espectro: “num extremo são impostos requerimentos ambientais aos quais o resto do sistema social tem de se adaptar da melhor forma possível. No outro, os postulados económicos prevalecem e a qualidade ambiental resultante é aceite como uma consequência inevitável”⁶²⁷. Estes dois pontos de vista extremados correspondem a diferentes formas de definir e operacionalizar o conceito de sustentabilidade: a opção

624 LIPOVETSKY, Gilles (2010), p.124

625 Lipovetsky refere que “para todos os efeitos, a felicidade não cresce ao ritmo da vida económica [e] o PIB não determina o nível de felicidade”. LIPOVETSKY, Gilles (2010), p.127

626 LIPOVETSKY, Gilles (2010), p.124

627 LATESTEIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), pp.229-230

política reside na escolha entre uma sustentabilidade forte (prioridade dos factores ecológicos) e uma sustentabilidade fraca (prioridade dos factores económicos)⁶²⁸.

Esta ligação instável entre economia e ecologia levou à criação e ao progresso do conceito de desenvolvimento sustentável. Este conceito, para além de ser difícil de definir com clareza é para já impossível de operacionalizar na prática (actualmente é um termo apenas ligado a um futuro utópico, no qual a sociedade global terá uma relação equilibrada com o meio-ambiente que a rodeia). O terceiro relatório global do UNEP identificou quatro entraves que dividem a humanidade e impedem um desenvolvimento sustentável: a barreira ambiental⁶²⁹; a barreira política⁶³⁰; a barreira da vulnerabilidade⁶³¹; e a barreira dos estilos de vida⁶³².

Pelos motivos referidos anteriormente, especialmente pelo facto de muitas questões ambientais obrigarem a transformações profundas em questões sociais relevantes (como a economia, a globalização, o desenvolvimento), a ligação entre os problemas ambientais e a procura de soluções políticas é extremamente complexa.

Kate O'Neill refere que própria "definição ou o enquadramento dos problemas ambientais é um processo político"⁶³³. Assim, a entrada de um problema ambiental

628 Os autores explicam estes dois paradigmas de forma pormenorizada: Prevalência da Ecologia (sustentabilidade forte) – casos em que a ênfase é de dar prioridade aos critérios ambientais, os constrangimentos ecológicos são determinados em termos de valores absolutos. Os defensores desta posição argumentam que os recursos ambientais devem ser deixados intactos, apesar dos efeitos que esta posição possa ter na sociedade humana. As variáveis de acção política desta vertente centram-se nas propostas de controlo populacional; nas propostas de ajustamento da riqueza e do bem-estar material e nas propostas de modificação das tecnologias de produção. Prevalência da Economia (sustentabilidade fraca) – casos em que é dada ênfase ao sistema económico, baseado numa confiança na robustez do sistema ecológico. Os arguentes desta posição avaliam as actividades e políticas ambientais unicamente de acordo com as necessidades humanas. É dada uma primazia à satisfação destas necessidades e os efeitos secundários que possam ocorrer no ambiente são justificados pelos imperativos do desenvolvimento humano. De acordo com esta abordagem, só se o impacto no ambiente for devastador é que devem ser examinadas políticas desenhadas para aumentar a 'performance ecológica' das tecnologias de produção e consumo. LATESTIEN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), pp.228-229

629 Este obstáculo explica-se pelo divórcio entre países do Norte e países do Sul, em relação às tendências de evolução da degradação ambiental nos respectivos territórios (em muitos países do Sul o ambiente e os recursos naturais continuam a ser delapidados a um ritmo catastrófico). SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.55-56

630 os diferentes desempenhos dos sistemas políticos e administrativos implicam uma capacidade diferenciada de implementar estratégias de desenvolvimento sustentável (capacidade essa que é nula ou inexistente em países com sistemas políticos caracterizados pela falta crónica de legitimidade democrática e pela corrupção endémica). SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.55-56

631 O risco ambiental e tecnológico está disseminado por uma linha de demarcação mais complexa do que a divisão Norte-Sul (as exposições a perigos ambientais afectam o interior das sociedades - regiões e municípios - criando graves problemas de tensão social e de justiça ambiental). SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.55-56

632 As desigualdades sociais da humanidade impossibilitam a luta comum pela sustentabilidade de modos de vida, produção e consumo (a disparidade é preocupante se tomarmos em consideração que 1,2 milhões de seres humanos vivem com menos de um dólar por dia). Esta é uma das questões centrais que ligam o ambiente ao tema dos direitos humanos. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.55-56

633 O'NEILL, Kate (2009), pp.40-41

para a esfera política internacional depende também de uma actividade política, pelo que existem muitos problemas ambientais globais que ainda não entraram no processo político internacional⁶³⁴. A autora explica que muitos problemas ambientais não são facilmente adaptáveis ao modelo tradicional de governança ecológica global (baseado em tratados) “ou porque os interesses nacionais são muito fortes e entram em conflito, ou porque os interesses económicos são capazes de destronar as regulações ambientais”⁶³⁵. Para além disso, estas questões têm muitas vezes natureza e impactos muito heterogéneos para os diferentes países, pelo que não são encarados como problemas eminentemente globais⁶³⁶.

Em relação às opções políticas para combater a crise ambiental global, os autores Henk van Latesteijin e Jan Schinnenboom apoiam-se em quatro paradigmas de sustentabilidade⁶³⁷ para definir os cenários possíveis em que se podem fundar as acções políticas para o futuro. O primeiro modelo considera que os riscos para o ambiente são limitados e caso ocorram maiores problemas, podem ser feitos ajustes na tecnologia (paradigma de *utilizar*⁶³⁸). Os defensores do segundo modo de entender a sustentabilidade afirmam que a solução para os problemas ambientais encontra-se na redução dos níveis de consumo (paradigma de *economizar*⁶³⁹). O terceiro modelo garante que a solução para os problemas ambientais passa por adaptar as tecnologias

634 Kate O'Neill elenca os problemas ambientais invisíveis na política internacional: o acesso a água potável para consumo doméstico, agrícola e industrial; os impactos ambientais da agricultura industrializada, da exploração mineira e petrolífera efectuadas por empresas multinacionais; a prevenção da introdução de espécies invasivas em ecossistemas; as questões nucleares e os problemas do excesso de população e de consumo. O'NEILL, Kate (2009), pp.40-41

635 O'NEILL, Kate (2009), p.42

636 *Ibid.*

637 Estes quatro paradigmas foram definidos pelo Conselho Científico Holandês para as Políticas Governamentais, em 1995. Para explicar de forma mais aprofundada estas perspectivas de acção, os autores analisam dois exemplos de problemas sociais e ambientais (produção mundial de comida e conservação da natureza), referindo as estratégias de sustentabilidade que cada paradigma usa para os resolver. Com estes exemplos, Henk van Latesteijin and Jan Schoonenboom, evidenciam que tanto a produção de comida, como a conservação de ecossistemas podem ser executadas de várias formas - cada qual considerada sustentável de acordo com o ponto de vista, a abordagem escolhida. LATESTEIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), pp.239-253

638 Neste paradigma pensa-se que o ambiente reverte ao seu estado natural após uma perturbação, isto porque, “apesar das actividades humanas terem um efeito no ambiente, geralmente este consegue absorver o impacto”. Por outro lado, os defensores deste modelo consideram que a tecnologia não é necessariamente nociva pois, “até certo ponto, a tecnologia auto-regula-se”. LATESTEIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), pp.237-238

639 Este paradigma aceita a noção de que o ambiente tem uma capacidade de carga limitada. No entanto, afirma que “forçar mudanças nos sistemas de produção económica causará uma enorme interferência na sociedade, pelo que, os riscos envolvidos na adaptação das estruturas produtivas à nova situação têm custos proibitivos”. LATESTEIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), pp.237-238

às condições ambientais (paradigma de *gerir*⁶⁴⁰). O último paradigma de sustentabilidade afirma que devem ser feitas todas as adaptações societárias possíveis para limitar os danos ambientais (paradigma de *preservar*⁶⁴¹).

Sir David King critica a forma como os políticos encaram as questões ambientais. A resposta clássica dos sistemas políticos internos e dos actores internacionais aos problemas ambientais é o aumento de preocupação e a reacção após um desastre de grandes proporções⁶⁴². Para o autor, os desafios humanos para o século XXI são conceptualizados como o 'carrossel de King': este tipo de enquadramento agrupa oito áreas⁶⁴³ de preocupação global para a sobrevivência humana num sistema completamente interactivo (que não nos permite enfrentar estes problemas isoladamente). Na perspectiva de King, as questões que cada um destes temas levanta devem ser solucionadas de uma forma mais integrada, uma vez que tudo "pode correr mal quando agimos para lidar com um problema isolado"⁶⁴⁴. Assim, uma das maiores dificuldades com que nos confrontamos prende-se com a resposta a dar a estes desafios: "arranjamos soluções locais para um problema, mas estas soluções não se enquadram bem nas questões globais que temos de enfrentar"⁶⁴⁵.

Outra das vertentes com que se relacionam as questões ambientais é a segurança humana. As noções tradicionais de segurança focam-se nos conflitos internos e na guerra, no entanto, este é um conceito multi-facetado que engloba: dimensões económicas (salário e emprego), alimentares, de saúde (acesso a cuidados de saúde e erradicação de doenças infecciosas), ambientais, pessoais

640 Este paradigma também considera o ambiente uma entidade vulnerável. Mas, ao contrário da visão anterior, a "alteração dos níveis de consumo é vista como uma resposta que acarreta riscos societários inaceitáveis". LATESTIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), pp.237-238

641 Neste paradigma pensa-se que as actividades humanas criam grandes riscos para o ambiente. O ambiente é tido como uma entidade extremamente frágil e a sociedade é vista como uma entidade muito flexível, pelo que "os riscos em que as sociedades incorrem com estas mudanças são considerados aceitáveis". LATESTIJIN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996), pp.237-238

642 O autor associa este comportamento à inexistência de "uma adequada ligação entre a base de conhecimentos e o processo de tomada de decisão". KING, Sir David (2010), p.34

643 Segundo o autor, as áreas que levantam estes grandes desafios para a humanidade são: os recursos minerais; a produção alimentar; os conflitos e terrorismo; os recursos hídricos; o fornecimento e a segurança energética; a saúde e desenvolvimento; os ecossistemas e ainda as alterações climáticas. KING, Sir David (2010), p.37

644 KING, Sir David (2010), p.40

645 *Ibid.*, p.38

(segurança física), comunitárias (protecção dos direitos culturais) e políticas (direitos civis básicos)⁶⁴⁶. Kate O'Neill adverte, no entanto, que esta noção de segurança é ao “mesmo tempo fácil de aceitar em teoria e difícil de operacionalizar na prática”⁶⁴⁷. Com esta nova concepção de segurança, emergiu também um importante discurso que liga as questões ambientais aos direitos humanos básicos. A autora refere que esta ligação entre a temática ambiental e a temática dos DH “desafia a noção tecnocrática de que o desenvolvimento sustentável é melhor obtido por meio da inovação tecnológica e da eficiência económica ou energética”⁶⁴⁸.

Em jeito de síntese, podemos concentrar-nos em quatro enquadramentos essenciais para perceber o alcance, a extensão e as implicações das questões ambientais no processo político internacional (economia; política; segurança e sustentabilidade)⁶⁴⁹.

A política ambiental internacional é uma área de análise especialmente espinhosa porque permite a existência de muitas formas de perspectivar os problemas ambientais e de os enquadrar com o mundo envolvente. O ambiente tem ligações a todas as áreas da sociedade humana. Desde os valores e princípios em que se baseiam as concepções do mundo, passando pelas suas relações com as áreas da economia e da globalização, até à sua indissociabilidade dos próprios conceitos de segurança e desenvolvimento humanos. Desde os impactos das políticas públicas para o ambiente, até aos efeitos dos comportamento quotidiano individual nos

646 Esta concepção mais larga de segurança humana foi divulgada no Relatório de Desenvolvimento Humano da Nações Unidas de 1994. O'NEILL, Kate (2009), p.43; UNITED NATIONS (1994)

647 O'NEILL, Kate (2009), pp.43-44

648 O'NEILL, Kate (2009), p.21

649 Viriato Soromenho-Marques identifica e caracteriza estes possíveis cenários paradigmáticos de desenvolvimento internacional: (1)Primado dos Mercados – aceleração da globalização e liberalização de fluxos comerciais e financeiros; homogeneização internacional dos estilos de vida e dos valores ocidentais; alcance limitado das reacções de ONG e de investidores com preocupações éticas; diminuição da capacidade de desempenho dos Estados e das políticas públicas. (2)Primado da Política – alargamento da rede multilateral de combate à crise ambiental e à pobreza; internalização dos custos ambientais nos processos económicos e nas políticas fiscais; aperfeiçoamento da cooperação regional e das políticas nacionais; visão ampla dos problemas, com espaço para a subsidiariedade. (3)Primado da Segurança – planetarização do modelo de 'sociedade de condomínio fechado'; reforço das funções repressivas dos Estados (policiais e militares); falência das políticas sociais num quadro de império das leis do mercado; aumento dos conflitos civis, sociais e da degradação ambiental. (4)Primado da Sustentabilidade – paradigma de desenvolvimento assente em novas instituições e valores; justiça intergeracional; responsabilidades dos indivíduos e das empresas; gestão social partilhada dos riscos e das soluções;aprofundamento e qualificação das práticas democráticas. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), p.57

ecossistemas. Para além disso, esta área estende-se desde os problemas localizados e das soluções unidimensionais até aos problemas globais com soluções complexas, multidimensionais e interligadas (como é o caso das alterações climáticas). Apesar da extensão temática que envolve as questões ambientais, esta tese concentra a sua análise apenas na vertente política das problemáticas ambientais.

4.4 - Política Ambiental Internacional e a Sociedade Internacional

As políticas ambientais internacionais são um exemplo paradigmático da fase de transição pela qual a sociedade internacional está a passar, porque não espelham as regras sistémicas do sistema tradicional de relações internacionais (um sistema de equilíbrio de poder entre Estados onde opera um jogo de soma zero). Por um lado, estas políticas revelam a afirmação de actores não-estatais e de Estados menos desenvolvidos (e menos poderosos) na esfera internacional, por outro, demonstram uma tendência para a cooperação entre Estados. Como foi referido anteriormente, em diversos períodos as políticas ambientais ganharam uma proeminência e centralidade nunca antes vistas na agenda internacional (destronando momentaneamente as temáticas relacionadas com a competição económica, política ou militar entre Estados). As políticas ambientais internacionais trouxeram para o âmbito de estudo das RI vários conceitos importantes, entre os quais se destacam a 'governança', os 'regimes internacionais' e a 'cooperação compulsiva'.

O termo governança (*governance*) é distinto de governo, pois implica que a "regulação e o controlo têm de ser exercidos na ausência de um governo central"⁶⁵⁰. As respostas políticas internacionais dependem de um sistema político internacional

650 VOGLER, John (2008), pp.352-353

fragmentado em mais de 190 Estados, pelo que a grande distinção existente entre estes dois termos relaciona-se com as implicações da soberania⁶⁵¹. Como refere Martin List, a soberania é um princípio legal cujo efeito internacional depende da forma como os Estados o usam⁶⁵², mas é também um princípio que divide o mundo físico em áreas de jurisdição (excepto no alto-mar e no subsolo) que “não tomam em consideração as interdependências dos ecossistemas”⁶⁵³, uma questão essencial no âmbito das políticas ambientais.

Nitin Desai compara o desenvolvimento da governação internacional e nacional, referindo que a nível doméstico, os arranjos de governação têm evoluído à medida que a soberania dos príncipes tem dado lugar à soberania dos povos. O poder político adquiriu uma base constitucional e deixou de ser simplesmente considerado direito divino para passar a ser entendido como um princípio de representação popular⁶⁵⁴. Porém, o autor refere que estes avanços a nível interno não tiveram igual correspondência a nível internacional: apesar das instituições novas, de mudanças na prática concreta da diplomacia e de uma maior interacção entre actores internacionais, “as transições revolucionárias que se operaram na governação doméstica (do absolutismo à soberania dos povos; da subjugação colonial à independência) não se verificaram no quadro das RI”⁶⁵⁵. Desta forma, o desenvolvimento do governo constitucional, da soberania enraizada no primado do direito e do princípio da representação dos cidadãos não encontram correspondência a nível global.

Desai afirma que a principal instituição de governação global (ONU) é uma organização de Estados criada para definir padrões e impor limites aos

651 O autor explica que esta distinção revela-se pela diferença existente entre a formulação de políticas internacionais e políticas internas. A sociedade internacional não tem poder para estabelecer políticas, definir objectivos, seleccionar instrumentos de implementação ou aplicar sanções pelo não-cumprimento das políticas. Por outro lado, existe uma dificuldade em estabelecer objectivos e metas políticas, particularmente em áreas onde o conhecimento científico é contestável ou incompleto (é difícil assegurar acordos quando os custos e benefícios de uma acção são difíceis de calcular). Por fim, nalgumas áreas de política internacional existem conflitos subjacentes, entre interesses e prioridades de diversos Estados, que dificultam a colaboração [BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN, Peter B. (1996), pp.2-3]

652 Deste modo, os eventuais “impedimentos em matérias internacionais provêm dos próprios actores e não do princípio per se”. LIST, Martin (1996), p.16

653 LIST, Martin (1996), p.16

654 DESAI, Nitin (2010), p.184

655 *Ibid.*

comportamentos dos Estados entre si e dos Estados para com os seus cidadãos. No entanto, o autor considera que esta governação tem um impacto limitado, “como se pode ver pela impunidade com que os Estados violam os princípios e regras de comportamento incorporados na Carta – não-agressão; evitar o uso da força excepto em auto-defesa; respeito pelos direitos humanos; entre outros”⁶⁵⁶.

A primeira visão de governação ambiental global foi delineada por George Kennan em 1970⁶⁵⁷. O autor reconhece que “a ecologia total do planeta não está delimitada em compartimentos nacionais; e quem interferir seriamente com ela num ponto do globo está a fazer algo que quase invariavelmente será um factor de preocupação para toda a comunidade internacional”⁶⁵⁸. Assim, o seu modelo previa “uma entidade em que, apesar de necessitar do incentivo dos governos para o seu nascimento e sustentação, as decisões substantivas seriam tomadas não numa lógica de compromisso entre representantes governamentais, mas na base de uma colaboração entre académicos, cientistas e especialistas nas temáticas em questão [...] verdadeiros funcionários internacionais ligados à dedicação ao seu trabalho (sem qualquer mandato político ou nacional)”⁶⁵⁹.

Kate O'Neill analisa este texto de Kennan, referindo que esta visão representa uma forma de governação ambiental global altamente tecnocrática⁶⁶⁰. No entanto, o modelo de governação ambiental desenvolvido após Estocolmo é muito mais político e descentralizado, consistindo essencialmente na negociação e implementação estatal de acordos e tratados internacionais multilaterais⁶⁶¹. Assim, a autora conclui que o

656 DESAI, Nitin (2010), p.184

657 O artigo “To Prevent a World Wasteland: A Proposal” foi escrito com o intuito de oferecer recomendações para a Conferência da ONU de Estocolmo de 1972 (UNCHE). KENNAN, George F. (1970)

658 O'NEILL, Kate (2009), p.4

659 *Ibid.*

660 Este modelo pressupunha uma “governação exercida por conselhos de especialistas imparciais, em vez de políticas de conflito e compromisso”. O'NEILL, Kate (2009), p.4

661 Estes tratados ambientais relacionam-se com temáticas específicas e geralmente são coordenados pelo Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP). O'NEILL, Kate (2009), p.4

“motor dominante da governação ecológica mundial desde 1972 foi a diplomacia internacional (e não a tecnocracia)”⁶⁶².

Kate O’Neill refere que no início deste século, tanto a teoria como a prática da governação global entraram num período de evolução contínua, como consequência do desencanto com a diplomacia ambiental internacional⁶⁶³. Assim, na década de 90 emergiram os primeiros movimentos transnacionais de protesto (centrados principalmente na acção das instituições financeiras mundiais e nos tratados ambientais que foram sendo desenvolvidos). Estes movimentos reivindicavam mais legitimidade social e responsabilização e a participação dos actores não-estatais nos processos de governação mundiais⁶⁶⁴. Alguns destes manifestantes começaram igualmente a alargar as suas acções, desde o protesto para com as grandes empresas multinacionais (para expôr casos de violações dos padrões de trabalho), até à cooperação com as mesmas, tirando vantagem do facto de elas quererem ser vistas como bons cidadãos ambientais. Este processo de cooperação levou à criação de muitos esquemas voluntários de certificação ambiental (por exemplo, para as florestas ou para produtos químicos)⁶⁶⁵.

Kate O’Neill divide os arranjos de governação ambiental global em três modalidades: a cooperação ambiental internacional (cooperação desenvolvida pelos governos com a criação de acordos ambientais multilaterais [governação internacional promovida pelos Estados]); a governação ambiental não-estatal (emergência de uma multiplicidade de iniciativas de governação não-estatal [que inclui esquemas de certificação ecológica, parcerias das diversas partes interessadas e iniciativas de investimento social responsável])⁶⁶⁶; e a governação económica global (a forma como

662 O’NEILL, Kate (2009), p.5

663 *Ibid.*

664 *Ibid.*, p.20

665 *Ibid.*, p.21

666 A autora refere que, devido à desilusão generalizada com a eficácia da diplomacia ambiental, muitos activistas, analistas e membros do sector privado estão a abraçar estes esquemas de governação não-estatal como uma forma de promover soluções para os problemas ambientais, evitando o complicado processo de cooperação internacional. O’NEILL, Kate (2009), pp.6-7

a governação global económica [desde o comércio às ajudas ao desenvolvimento] se tornou um local crítico de governação ambiental⁶⁶⁷).

A autora assegura que actualmente existe um sistema de governação ambiental global híbrido com “duas tendências antagónicas: diplomacia estatal com sistema de regimes e iniciativas não-estatais com esquemas de certificação”⁶⁶⁸. Neste cenário, Kate O’Neill argumenta que a rede de organizações e regimes internacionais estabelecidos pelos Estados têm um papel essencial a desempenhar na governação ambiental global, uma vez que “os Estados ainda exercem muitas funções indispensáveis no sistema internacional: o monopólio da lei e ordem; a legitimidade fundada em anos de prática política e os instrumentos de política e de ajuda financeira essenciais para uma governação internacional eficaz”⁶⁶⁹.

Chris Brown define os regimes internacionais como um conjunto de “princípios, normas e processos de decisão claramente definidos, compreendidos e partilhados, através dos quais as expectativas dos decisores convergem numa determinada área de relações internacionais”⁶⁷⁰. Por seu turno, John Vogler enfatiza que os regimes internacionais são esquemas de cooperação internacional maioritariamente formais (baseados em tratados) que especificam direitos e obrigações por meio de regras e padrões internacionalmente acordados. A implementação das políticas definidas nos regimes é monitorizada por corpos de trabalho internacionais (comissões, secretariados, entre outros)⁶⁷¹.

Kate O’Neill explica que a característica essencial de um regime internacional é a sua durabilidade e influência internacional. Para esta autora, os regimes internacionais são processos de negociação que implicam a “coordenação intencional de políticas e ajustes de comportamentos estatais por forma a tentar resolver problemas

667 Para a autora “numa era de rápida globalização, as decisões e regras sobre o comércio, os investimentos externos e os movimentos globais de capital, têm sérios impactos no estudo do ambiente global”. O’NEILL, Kate (2009), pp.6-7

668 O’NEILL, Kate (2009), pp.21-22

669 Para além disso, “estes regimes e organizações fornecem um enquadramento normativo, legal e organizacional que tem o potencial de servir de fundação e de unificar os diversos componentes da governança ambiental global do século XXI”. O’NEILL, Kate (2009), pp.21-53

670 BROWN, Chris & AINLEY, Kirsten (2009), p.36

671 LIST, Martin (1996), p.17

colectivos”⁶⁷². Com o desenvolvimento destes regimes, os académicos de RI começaram a questionar a assumpção dominante de que “a cooperação entre Estados rivais é apenas transitória e somente reflecte os interesses estatais”⁶⁷³. Assim, surgiu um ímpeto académico interessado nas condições facilitadoras da formação de regimes de governança internacional, nas suas funções, na sua durabilidade, no seu impacto e na forma como estes regimes conseguem resolver problemas de acção colectiva⁶⁷⁴. Martin List aprofunda esta temática, referindo que a formação de regimes internacionais costuma resultar de prolongadas negociações e enumerando as várias condições para que estes processos de cooperação tenham sucesso⁶⁷⁵.

Os ‘regimes internacionais’ são “formas de cooperação internacional potencialmente eficazes” que se consubstanciam em tratados, instituições, princípios, normas, regras e métodos de decisão englobados no processo de resolução de um problema internacional⁶⁷⁶. Estes regimes configuram-se como fenómenos prolongados de cooperação entre países: facto que altera o padrão clássico de regras sistémicas da sociedade internacional⁶⁷⁷. Desta forma, os regimes ambientais são fenómenos de cooperação internacional mais próximos das análises liberal e construtivista em RI.

Andrew Blowers refere que esta cooperação requer uma condição prévia essencial que é o “reconhecimento da dependência mútua por parte dos actores

672 O’NEILL, Kate (2009), pp.8-9

673 *Ibid.*

674 *Ibid.*

675 Desde logo, o autor refere que a construção inicial de um regime depende da liderança (pode ser exercida por indivíduos, por organizações internacionais, por Estados ou por grupos de Estados) e do poder de veto (alguns Estados podem dificultar ou obstruir a formação de regimes ao criar impasses nas negociações ou rejeitar os acordos e tratados em que estes se baseiam). List refere também que as regras impostas num tratado são essenciais, como o é a assistência internacional (fornecimento de assistência tecnológica e financeira a nível internacional para permitir que os Estados mais pobres possam fazer cumprir as obrigações dos regimes internacionais) e as sanções e excepções (são exemplos disto a ligação de acordos com políticas noutras áreas para facilitar concessões; a ameaça de fecho dos mercados a países que não cumpram as obrigações de um regime; a isenção de um determinado país cumprir as obrigações de um regime). Após a entrada em vigor dos tratados, são igualmente importantes a auto-regulação (mecanismos de supervisão internacional da implementação das regras dos regimes que, no limite, podem englobar inspecções no local); a monitorização internacional (um Estado que não cumpra as obrigações a que se propôs é criticado e denunciado, geralmente por grupos ambientalistas. Os críticos procuram usar a reputação de um Estado como forma de influenciar o seu comportamento); a capacidade administrativa (existe ainda o problema de falhas de cumprimento e implementação dos acordos derivadas de falta de capacidade administrativa, técnica ou financeira de um Estado) e o desenvolvimento dos regimes (estas entidades possuem uma natureza dinâmica, com reuniões regulares e corpos de trabalho que servem para adaptar, rever e fortalecer os decretos e proibições de um regime). LIST, Martin (1996), pp.18-21

676 VOGLER, John (2008), p.365

677 Estas regras constituem o cerne das perspectivas realistas de RI, considerando que as relações entre Estados dependem de um sistema de equilíbrio de poder com um jogo de soma zero, no qual predominam os fenómenos de competição e os fenómenos de cooperação estatal são vistos como episódicos e fugazes.

envolvidos”⁶⁷⁸. Para Blowers, neste enquadramento de cooperação “forçada” encontram-se os problemas ambientais globais, como a redução da camada de ozono e as alterações climáticas. Nestas duas problemáticas “todos os actores tendem a ter prejuízos excepto se tomarem medidas preventivas em conjunto. [Pelo que,] nestes casos, a acção e cooperação internacional no sentido de arranjar soluções, trazem mais benefícios que perdas”⁶⁷⁹.

Viriato Soromenho-Marques refere-se a estes fenómenos como ‘cooperação compulsiva’. Para este autor, cooperação compulsiva designa situações em que os Estados têm a obrigação de cooperar, ditada pelo interesse partilhado de sobrevivência mútua⁶⁸⁰ (como por exemplo, a cooperação entre Estados inimigos devida ao efeito dissuasor das armas nucleares). Este autor compara o modelo de relação internacional entre superpotências existente com o armamento nuclear⁶⁸¹ com a cooperação estatal para resolver problemas ambientais globais. Mesmo sem colocar em causa o axioma central das análises realistas – “os Estados tenderão a inclinar-se para condutas competitivas relacionadas com os seus interesses egoístas imediatos”⁶⁸² – a tese que este autor defende consiste em considerar as questões ambientais sobre o ponto de vista do perigo de sobrevivência humana, o que implica uma tendência para uma cooperação compulsiva entre os Estados⁶⁸³.

De uma forma genérica, o processo de formulação de políticas ambientais depara-se com contratempores em todas as fases do seu desenvolvimento. Andrew Blowers explica que estes constrangimentos incluem várias incertezas e impedimentos políticos (relativos à instabilidade e fragmentação da sociedade internacional): “o

678 BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN, Peter B. (1996), p.3

679 *Ibid.*

680 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009a), p.332

681 Para situar este novo conceito, Viriato Soromenho-Marques explica que o advento do armamento nuclear trouxe consigo perspectiva de uma ‘destruição mútua assegurada’ (MAD) e levou ao “desenvolvimento da definição de zonas de ‘interesse comum’, a principal das quais consistia em evitar a eclosão de uma guerra central generalizada [no período da Guerra Fria]”. Assim, este tipo de cooperação compulsiva refere-se a uma “cooperação obrigatória entre inimigos para evitar a aniquilação total”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), p.189

682 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), p.206

683 Só desta forma se explica que “em muitos conflitos internacionais com raízes ambientais se encontre esta tendência para a cooperação compulsiva”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), pp.189-206

princípio de soberania aplicado à fragmentação do mundo em Estados-nação implica a necessidade de acordos internacionais com muitas partes com interesses conflitantes. A obtenção de acordos requer negociações prolongadas, compromissos e compensações⁶⁸⁴. Numa segunda fase, são necessárias longas negociações para atingir consensos na tradução dos acordos em políticas de alcance prático. Por fim, existem problemas de implementação das políticas, “num mundo em que as capacidades de controlo administrativo variam enormemente”⁶⁸⁵ (e as oportunidades de evasão e procrastinação são aproveitadas por Estados sem escrúpulos).

4.5 - Diplomacia Ambiental e os Paradigmas de Relações Internacionais

Kate O'Neill promove uma análise detalhada da forma como os paradigmas de RI se relacionam com a política ambiental internacional⁶⁸⁶. A autora refere que as teorias de RI ajudam a esclarecer alguns desenvolvimentos políticos ambientais, nomeadamente através do seu foco no papel desempenhado pelo poder e interesse nacional, pelas regras e instituições internacionais e pelas normas e ideias na cooperação internacional (ideias centrais presentes na abordagem realista, liberal e construtivista, respectivamente)⁶⁸⁷. Os principais paradigmas de RI partilham uma visão semelhante sobre a sociedade internacional: baseada na existência de anarquia sistémica e na importância dos Estados como principais actores internacionais. No entanto, O'Neill explica que estas tradições diferem em relação à ênfase que dão às diferentes variáveis explicativas.

684 BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN, Peter B. (1996), pp.3-4

685 *Ibid.*

686 O'NEILL, Kate (2009)

687 *Ibid.*, p.2

Para os teóricos realistas os Estados têm poucos ou nenhuns incentivos para se unir na resolução de problemas comuns e as suas atitudes são condicionadas pela história do conflito internacional. Os Estados são motivados pela procura de ganhos relativos, o que torna a cooperação duradoura extremamente improvável (excepto quando esta é conduzida e mantida por uma única potência hegemónica)⁶⁸⁸.

Os teóricos liberais contendem que os Estados são cada vez mais interdependentes e precisam uns dos outros para atingir a paz e a prosperidade, pelo que existem grandes incentivos para obterem ganhos comuns para a comunidade internacional (ganhos absolutos). Os liberais consideram que o direito internacional é essencial para a criação de uma comunidade de Estados e vêm anaquia como um problema que é superado pelos acordos entre Estados (a ausência de autoridade soberana é resolvida por processos de cooperação). Desta forma, “a cooperação internacional tem sucesso quando os Estados trabalham em conjunto para atingir ganhos absolutos e quando são criadas instituições que monitorizam a observância dos acordos, aumentam a transparência dos comportamentos, reduzem os custos de transacção da cooperação e previnem a maior parte das intrujices”⁶⁸⁹.

Já os teóricos construtivistas introduzem elementos ideacionais e normativos na equação. Ao contrário dos outros paradigmas, os construtivistas não vêm os interesses e as preferências dos actores como fixos, nem consideram que os seus comportamentos se restringem a uma lógica de maximização de benefícios (regrados por cálculos de custo-benefício). Os construtivistas examinam a forma como os Estados e a cooperação internacional respondem à introdução de novas ideias e normas internacionais. Estas abordagens tendem a dar um papel mais importante aos actores não-estatais nas relações internacionais (uma vez que estes são muitas vezes os portadores de novas ideias e normas). Por um lado, estas novas ideias e normas podem alterar a forma como os Estados calculam os custos e benefícios de um rumo

688 O'NEILL, Kate (2009), p.9

689 *Ibid.*, p.10

de acção. Por outro, elas podem mesmo alterar as próprias percepções dos interesses dos Estados ou dos seus papéis na sociedade internacional⁶⁹⁰.

Em termos gerais, muitos autores argumentam que o realismo tem poucas contribuições a dar para a compreensão das políticas ambientais internacionais. No entanto, O'Neill refere que este raciocínio não toma em consideração a importância das políticas de poder na cooperação ambiental internacional⁶⁹¹. Deste modo, "ao adoptar diferentes percepções de poder (desde controlo de recursos naturais, até variáveis mais intangíveis como a liderança e a influência) podemos perceber padrões particulares de negociação e de resultados cooperativos nas políticas ambientais internacionais"⁶⁹² (como exemplo, pode-se salientar a influência dos países do Sul nas negociações internacionais e o facto de haver acordos mais fortes quando as negociações são promovidas pela liderança de países individuais).

A perspectiva neoliberal é muito influente nas políticas ambientais internacionais, uma vez que a degradação ambiental global evidencia a interdependência dos Estados. Para os liberais, a cooperação não é apenas desejável como é essencial para resolver os problemas de acção colectiva e mitigar os efeitos negativos da interdependência entre Estados. Segundo estes teóricos, "as instituições internacionais e os grupos de activistas têm um papel central no aumento da preocupação internacional por estes assuntos, na redução dos custos da cooperação e na monitorização e aplicação dos acordos"⁶⁹³.

As teorias construtivistas foram também importantes para aumentar a nossa compreensão sobre a cooperação ambiental internacional. Kate O'Neill realça o estudo de Peter Haas, que examinou a forma como as comunidades epistémicas de cientistas foram capazes de influenciar os governos a alcançar resultados cooperativos (por via da transmissão de ideias partilhadas sobre as causas e respostas aos problemas

690 O'NEILL, Kate (2009), pp.10-11

691 *Ibid.*, pp.11-12

692 *Ibid.*

693 *Ibid.*, p.11

ambientais). Por outro lado, é cada vez mais evidente que a norma partilhada de ‘desenvolvimento sustentável’ influencia a governança global na maior parte das temáticas ambientais, e que esta e outras normas partilhadas estão a moldar as políticas e abordagens ambientais⁶⁹⁴.

Kate O’Neill analisa também os argumentos dos teóricos que profetizam o declínio do Estado na esfera internacional. Assim, alguns autores argumentam que as pressões da globalização limitaram a capacidade dos governos em criar e moldar as suas próprias políticas, especialmente as económicas. Outros afirmam que o ‘centro de gravidade’ das políticas internacionais está a deslocar-se para os actores não-estatais poderosos, como a sociedade civil, as grandes corporações e multinacionais ou as instituições económicas mundiais. Estes autores crêem na possibilidade da governança ambiental internacional porvir cada vez mais de actores não-estatais (do sector privado, da sociedade civil e de actores sub-estatais, como os governos locais). Kate O’Neill é da opinião que, apesar dos grandes desenvolvimentos verificados nas diferentes iniciativas de governança não-estatal, os Estados são essenciais para a resolução dos problemas ambientais com que os actores se vêm confrontados. Os governos são os únicos actores internacionais com autoridade de decisão na sociedade internacional e são os únicos actores com capacidade e legitimidade para operacionalizar as soluções de que os problemas ambientais necessitam⁶⁹⁵.

A autora aborda também a forma como as três tradições de RI vêm o papel dos regimes internacionais no contexto da política internacional. O ponto de vista realista assume que o comportamento cooperativo de criação de regimes é baseado na procura de poder ou de satisfação de interesses nacionais⁶⁹⁶. Os realistas realçam o potencial dos regimes como fóruns de exercício de poder. Neste sentido, as lutas intra-regime sobre os princípios-chave fundamentais e os processos de tomada de decisão

694 O’NEILL, Kate (2009), p.11

695 Segundo Kate O’Neill, “o Estado e a cooperação internacional mantêm-se os únicos mecanismos plausíveis de operacionalizar os sistemas de governança necessários para resolver os problemas ambientais globais. [Pelo que,] as estruturas estatais e as organizações internacionais existentes têm de ser exponenciadas para resolver a crise ambiental global”. O’NEILL, Kate (2009), p.53

696 VOGLER, John (2008), p.365

têm um grande impacto: “não só em termos de definição e resolução de problemas, como também na reafirmação ou alteração do balanço de poder existente entre os principais actores internacionais”⁶⁹⁷.

Segundo o paradigma liberal, as regras e práticas incorporadas num regime internacional criam um fórum no qual os Estados podem alcançar consensos e relacionar-se entre si num ambiente multilateral. Os liberais procuram explicar o sucesso destes regimes, enfatizando o papel dos benefícios comuns como factor fundamental que motiva os Estados a cooperar⁶⁹⁸. O objectivo desta cooperação é atingido com a assinatura de acordos internacionais, através dos quais os Estados obtêm benefícios mútuos. Por fim, as regras e as práticas dos regimes também aumentam a transparência do processo internacional (reduzindo as hipóteses dos Estados trapacearem ou se aproveitarem dos benefícios dos regimes sem acarretarem com as responsabilidades dos mesmos)⁶⁹⁹.

De uma perspectiva construtivista, o processo de criação e fortalecimento de regimes internacionais ajuda a criar e espalhar normas partilhadas de comportamento aceitável entre Estados, consensos sobre a importância e a definição dos problemas ambientais, e conhecimento sobre um problema específico e as suas possíveis soluções. Por sua vez, a repetição e prática de participação nestes regimes pode alterar as próprias preferências e identidades estatais: com o tempo, o acto de cooperação ajuda às práticas de socialização cooperativa dos Estados⁷⁰⁰. Os construtivistas salientam a importância do papel independente que o conhecimento tem na formação e maturação dos regimes internacionais (estes autores estudam a forma como as comunidades epistémicas - grupos informais de cientistas e decisores políticos - influenciam o desenvolvimento de regimes internacionais)⁷⁰¹.

697 O'NEILL, Kate (2009), pp.76-77

698 VOGLER, John (2008), p.365

699 O'NEILL, Kate (2009), pp.76-77

700 *Ibid.*

701 VOGLER, John (2008), p.365

Seguindo esta área de estudo inicialmente trilhada por autores construtivistas, é igualmente importante saber a forma como os diferentes paradigmas académicos de RI conceptualizam a interacção existente entre a política e a ciência. Alguns autores realistas, como Lawrence Susskind, argumentam que, enquanto os cientistas têm um papel crítico de encontrar factos, o seu contributo para as negociações é mínimo. Os resultados dos regimes dependem mais dos processos negociais realizados a nível nacional. Neste sentido, “a ciência é um interesse entre muitos e pode estar sujeita a processos de manipulação política ou subjugação aos interesses nacionais”⁷⁰². Alguns autores liberais, como Peter Haas e Aarti Gupta, argumentam que o conhecimento científico molda e transforma os regimes, pelo que “os regimes ambientais não são só conduzidos pelo poder estatal, mas também pela aplicação do conhecimento científico relativo aos sistemas ecológicos para a gestão de políticas ambientais”⁷⁰³. Assim, os dados científicos podem anular conflitos políticos e normativos e gerar soluções ‘legítimas’ para problemas ambientais transfronteiriços complexos⁷⁰⁴. Alguns autores construtivistas, como Rolf Lindskog e Göran Sundqvist, argumentam que a ciência não é nem independente da política, nem é totalmente subserviente perante esta. A ciência depende do contexto social e político em que está inserida e este contexto molda as decisões tomadas sobre a própria ciência e conhecimento e a forma como este é disseminado para a esfera pública⁷⁰⁵. Para os construtivistas, o conhecimento e a ordem política são co-constituídos: “a política influencia a produção e estabilização do conhecimento e, simultaneamente, o conhecimento apoia e suporta essa política”⁷⁰⁶.

Por fim, Kate O’Neill elenca uma série de abordagens teóricas construtivistas relacionadas com os impactos profundos que os regimes ambientais podem provocar

702 O’NEILL, Kate (2009), p.97

703 *Ibid.*, p.96

704 *Ibid.*, p.130

705 Isto implica que “o valor do conhecimento científico não é dado pelo conteúdo da ciência, mas é negociado pelos cientistas em processos de socialização em que se envolvem outros actores”. O’NEILL, Kate (2009), p.97

706 O’NEILL, Kate (2009), p.97

nos seus participantes⁷⁰⁷. Estes teóricos demonstram que “o impacto dos regimes vão bem para lá das questões imediatas do cumprimento de acordos e da resolução de problemas ambientais”⁷⁰⁸. No entanto, a autora adverte que o estudo destes processos de cooperação e sociabilização é muito complexo, pois “implica a identificação do conteúdo e origem das normas internacionais, dos seus percursos de difusão ao longo do sistema internacional e da forma como elas são internalizadas e implementadas nos sistemas políticos nacionais”⁷⁰⁹.

707 Kate O'Neill enumera algumas das vertentes de investigação teórica de raiz construtivista que estudam estas questões: alguns autores exploram a forma como as políticas domésticas e os actores sub-estatais interagem com os regimes internacionais (os regimes afectam os comportamentos internos quer pela criação de forças e movimentos políticos como pela transformação do equilíbrio existente entre as várias facções e subgrupos dentro de um Estado); outros académicos focam-se no aumento da importância dos actores não-estatais nas diferentes fases do processo diplomático das questões ambientais (com as ONG a desempenharem papéis de monitorização do processo político ambiental e de colecta e canalização da ajuda ambiental e os actores do sector corporativo a envolverem-se directamente na implementação de regimes); um terceiro conjunto de estudos examina a forma como a participação em regimes leva ao aumento dos processos de socialização dos Estados (este processo envolve a internalização de normas internacionais de forma processual e de forma substantiva). O'NEILL, Kate (2009), pp.130-132

708 O'NEILL, Kate (2009), p.131

709 *Ibid.*

5 - ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: A UNIÃO EUROPEIA E A CONFERÊNCIA DE COPENHAGA

Após uma breve introdução à complexidade do estudo político dos problemas ambientais globais, este capítulo aborda a temática das alterações climáticas, um dos desafios mais complexos e destrutivos com que a sociedade internacional se defronta. Para entender correctamente as incidências diplomáticas da Conferência de Copenhaga, serão abordadas a questão das alterações climáticas e a posição e as acções que a UE tomou em relação a este tema. Por fim, vão ser analisadas as posições dos diferentes Estados na COP 15 e os resultados desta conferência, para escrutinar a legitimidade teórica e a exequibilidade prática do poder normativo nas relações internacionais.

5.1 – Alterações Climáticas

As alterações climáticas englobam processos ecológicos que ligam a atmosfera, os oceanos e os recursos terrestres em interacções complexas. Nitin Desai refere-se a este problema como a principal das externalidades: “um processo global, de longa duração, altamente variável no impacto que tem sobre as diferentes geografias e que envolve riscos de alterações irreversíveis nos ecossistemas”⁷¹⁰. O autor explica também que as alterações climáticas envolvem problemas de incerteza científica, questões sociais, temas económicos, questões de equidade intrageracional e problemas de equidade intergeracional.

710 DESAI, Nitin (2010), pp.176-177

A análise das alterações climáticas requer uma boa base científica e a compreensão das incertezas científicas. Um livro essencial para entender a ciência do ambiente é a obra *Environment*, de Peter Raven e Linda Berg⁷¹¹. Os autores explicam a questão da sustentabilidade ambiental⁷¹², expondo os comportamentos humanos que põem em risco esta sustentabilidade⁷¹³: o uso ilimitado de recursos não-renováveis como os combustíveis fósseis; o uso de recursos renováveis como a água potável e as florestas a um ritmo superior ao reabastecimento natural; a poluição do ambiente com toxinas como se a capacidade de reabsorção natural fosse ilimitada e o aumento exponencial da população apesar da capacidade finita da Terra em nos fornecer alimento, sustentar e absorver o nosso desperdício.

Para perceber os fundamentos científicos que envolvem este processo climático é necessário rever os princípios de ecologia, que procuram explicar a organização dos ecossistemas naturais. Em termos científicos, o processo central que se desenvolve num ecossistema é o fluxo de energia entre organismos⁷¹⁴. Os produtores (vegetais), transformam a energia solar em energia química (como moléculas de hidratos de carbono) através do processo de fotossíntese, consumindo moléculas inorgânicas (sais minerais e CO₂) e libertando oxigénio para a atmosfera. Os consumidores disponibilizam essa energia acumulada nas moléculas alimentares para as suas células, através do processo de respiração celular (consumindo neste processo oxigénio e libertando CO₂ para a atmosfera). Por fim, os decompositores separam o material orgânico morto para se abastecerem de energia, libertando moléculas inorgânicas simples e CO₂ que podem ser reutilizados pelos produtores. Num

711 RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006)

712 Raven e Berg definem este conceito como a “capacidade de atender às necessidades humanas actuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas necessidades. A sustentabilidade implica que o ambiente pode funcionar indefinidamente, sem entrar num declínio imposto pela sociedade humana ou pelos sistemas naturais”. RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.3

713 RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.3

714 Este fluxo e transformação da energia desenvolve-se de acordo com as leis da termodinâmica: a primeira lei afirma que a energia não pode ser criada nem destruída, apenas pode ser transformada de uma forma para outra; a segunda lei afirma que quando a energia se transforma, alguma é assimilada para o ambiente sob a forma de calor (os processos de transformação energética acarretam sempre um desperdício de energia útil para o meio-ambiente). RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.68

ecossistema, a energia flui através da cadeia alimentar em níveis trópicos de pirâmides energéticas, nos quais a quantidade de indivíduos vai diminuindo⁷¹⁵.

A questão climática relaciona-se igualmente com os 'ciclos biogeoquímicos', que envolvem interacções biológicas, geológicas e químicas. Ao contrário do fluxo unidireccional de energia nos ecossistemas, a matéria move-se em numerosos ciclos (transitando entre os vários organismos e entre o ambiente abiótico e os organismos vivos)⁷¹⁶. Os ciclos de matéria mais representativos são os ciclos do carbono, do nitrogénio, do fósforo, do enxofre e da água. O ciclo de carbono é extremamente importante para o sistema climático, uma vez que as proteínas, os hidratos de carbono e outras moléculas essenciais para a vida contêm carbono. Durante a fotossíntese as plantas, algas e algumas bactérias removem o CO₂ do ar e incorporam o carbono em compostos químicos complexos como o açúcar⁷¹⁷. Tanto os produtores (no período nocturno), como os consumidores e os decompositores usam estes compostos orgânicos como combustível para a respiração celular: assim, o carbono é devolvido à atmosfera sob a forma de CO₂. Porém, algum deste carbono não é reciclado de volta para a atmosfera, sendo acumulado nos oceanos, na madeira das árvores e nos corpos dos organismos que não são totalmente decompostos. Este aprisionamento de carbono explica a formação – num processo de milhões de anos – de grandes extensões de carvão, óleo e gás natural no subsolo. O carbono aprisionado pode voltar à atmosfera pelo processo de combustão (queima destes materiais altamente energéticos, que libertam grande quantidade de energia sob a forma de calor)⁷¹⁸.

A actividade humana está a destabilizar o ciclo do carbono com a libertação de CO₂ na atmosfera em quantidades superiores à capacidade natural para o processar. O ciclo de carbono era estável antes de 1850 mas, com a revolução industrial, a

715 Como em cada transformação energética se dissipa energia, é necessário uma enorme quantidade de vegetais para alimentar os herbívoros e uma razoável quantidade de herbívoros para alimentar os carnívoros. RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), pp.69-78

716 RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.104

717 Desta forma, o processo de fotossíntese permite a incorporação do carbono atmosférico abiótico em compostos orgânicos. RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.104

718 RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.104

sociedade começou a necessitar de grandes quantidades de energia⁷¹⁹. O nível de CO₂ atmosférico aumentou de forma particularmente dramática na segunda metade do século XX, causando alterações climáticas à escala mundial (um processo comumente apelidado de aquecimento global)⁷²⁰.

Após os raios solares reflectirem na superfície terrestre, a atmosfera permite a passagem de parte das radiações infravermelhas para o espaço mas o CO₂ (e outros gases de efeito-estufa como o metano, o óxido nitroso e os CFC) absorvem parte dessas radiações, aquecendo a atmosfera. Este processo natural designa-se de efeito-estufa e permite obter condições de temperatura planetária ideais para a vida. Contudo, um aumento exponencial na concentração de CO₂ potencia o aumento sem precedentes da temperatura média da Terra e este fenómeno climático pode provocar uma subida do nível das águas do mar e uma multiplicação dos fenómenos climáticos extremos⁷²¹. Apesar de tudo, os cientistas reforçam a ideia que estas consequências são cenários previsíveis e estimados e não conclusões definitivas: Berg e Raven afirmam que “é difícil alcançar conclusões definitivas acerca de tendências futuras”⁷²² e o cientista David Vaughan reforça que “prever com precisão alterações futuras em sistemas naturais é essencialmente uma actividade não científica”⁷²³.

Em termos factuais, Peter Raven e Linda Berg revelam que em 1958 a concentração de CO₂ na atmosfera era de 315 ppm (partes por milhão), número que aumentou para 371 ppm em 2001⁷²⁴ (e um record absoluto de 389 ppm em 2010⁷²⁵). As causas para este aumento dramático da concentração de CO₂ foram a queima de

719 Esta energia foi obtida através da queima, cada vez em maior quantidade, destes combustíveis fósseis (para satisfazer as necessidades energéticas das sociedades desenvolvidas, sobretudo em termos de electricidade e combustíveis para maquinaria, aquecimento e locomoção). RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), pp.105-106

720 Este aquecimento antropogénico do planeta poderá causar um aumento dos níveis do mar, transformações nos padrões de precipitação, a morte de florestas e a extinção de seres vivos. Para além disto, pode significar grandes problemas a nível agrícola e a nível de criação de milhares ou milhões de refugiados ambientais. RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), pp.105-106

721 A potencial gravidade das alterações climáticas a longo prazo foi confirmada e reforçada pelo 4º relatório de avaliação do IPCC, em 2007. Este relatório do IPCC demonstra a existência de um aumento da temperatura média da Terra (prevê-se um aumento entre os 1,4°C e os 5,8°C no fim do século XXI) devido ao aumento antropogénico de concentração de GHG na atmosfera. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), p.26

722 RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.15

723 VAUGHAN, David (2010)

724 RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), pp.14-15

725 KING, Sir David (2010)

combustíveis fósseis (carvão, óleo e gás natural), a desflorestação e os incêndios florestais. Em qualquer cenário, Nitin Desai prevê um aumento moderado da temperatura média global em 2°C, sendo que, “este aumento é provavelmente inevitável e irá afectar a hidrologia, as zonas costeiras, os ecossistemas de montanha e a biodiversidade (tendo impactos significativos na agricultura, na saúde e nas povoações humanas)”⁷²⁶. Caso nada seja feito, é possível um aumento catastrófico de 5°C que pode ter efeitos devastadores e provocar riscos de activar ‘pontos de inflexão’ (*tipping points*)⁷²⁷. O autor refere que, para evitar estes cenários catastróficos, é “essencial que as medidas de redução da emissão de gases com efeito de estufa sejam aplicadas com bastante rapidez e numa escala suficientemente ampla”⁷²⁸.

Sir David King explica todos estes acontecimentos a uma escala milenar⁷²⁹: a humanidade apareceu num período em que existia um “acordo igualitarista” entre a vegetação e os mamíferos⁷³⁰. O autor refere dados incontroversos e consistentes de paleo-climatólogos que apontam para um pico de temperaturas do planeta por volta de 50 milhões de anos atrás. Nessa altura, a temperatura média do planeta era cerca de 10 a 12°C mais elevada do que os níveis do mundo pré-industrial e os gases com efeito de estufa estavam a um nível muito elevado, pelo que demorou muito tempo até o planeta recuperar desta temperatura tão elevada⁷³¹. Depois a temperatura tornou-se ‘bifásica’, “variando entre períodos muito quentes e idades do gelo até chegar ao período actual que se configura como um período quente anormalmente longo em relação aos anteriores”, possivelmente devido à acção da humana⁷³².

726 DESAI, Nitin (2010), pp. 177-178

727 Os pontos de inflexão são acontecimentos catastróficos que desregulam e alteram os ciclos de regulação natural do planeta tais como a circulação termosalina (ocean conveyor belt). Alguns dos acontecimentos que podem provocar estes pontos de inflexão climática são: o derretimento do Ártico, da cobertura de gelo da Gronelândia ou do Oeste da Antártica; o derretimento do permafrost (e consequente libertação de metano) ou as alterações da temperatura do oceano, com efeitos na monção indiana, no El Niño e na corrente do Golfo. DESAI, Nitin (2010), pp. 177-178

728 DESAI, Nitin (2010), pp. 177-178

729 KING, Sir David (2010)

730 O autor afirma que “havia um equilíbrio delicado de gases na atmosfera, que por acaso era perfeito para os seres humanos. KING, Sir David (2010), p.38

731 KING, Sir David (2010), p.38

732 O autor refere que este fenómeno invulgar pode dever-se à actividade humana: “um período em que as temperaturas são determinadas pelo homem, relacionado com o desenvolvimento da agricultura e consequente destruição das florestas que removiam o CO₂ da atmosfera”. KING, Sir David (2010), pp.44-45

Porém, o autor refere que este período quente não é apenas benéfico (eliminando períodos glaciares) pois todo o nosso desenvolvimento, desde a Revolução Industrial, tem sido alimentado pelos combustíveis fósseis. Com a industrialização, o processo de sequestro natural de carbono (que mantinha os níveis de CO₂ constantes na atmosfera - entre 200 e 270 ppm) foi alterado e registou-se um aumento da concentração destes gases e um conseqüente aumento da temperatura média da Terra. Sir David King avisa que este desenvolvimento à custa de combustíveis fósseis não é sustentável⁷³³. O autor refere ainda que, “mesmo que parássemos neste nível de concentração de CO₂ atmosférico (380ppm), ainda teríamos muitas décadas de alterações climáticas pela frente”⁷³⁴.

Para além da base científica, uma questão essencial para compreender as políticas climáticas é o seu enquadramento social e económico. Um bom ponto de partida para esta análise é o documentário *An Inconvenient Truth*, realizado em 2006 por Davis Guggenheim. Neste filme, seguimos a campanha de Al Gore para que a questão das alterações climáticas seja um problema político reconhecido em todo o mundo⁷³⁵. No documentário, Al Gore assume o papel de activista climático e critica a posição conformista da maior parte dos políticos, que se refugiam apenas nas lógicas eleitoralistas: “se um assunto não for prioritário para o eleitorado é fácil para os políticos ignorarem-no e adiarem a sua resolução”⁷³⁶. O protagonista vai mais longe, referindo que “esta não é apenas uma questão política, é antes de mais uma questão moral e ética”⁷³⁷ que se relaciona com todos os indivíduos. Por fim, Al Gore adverte o público para três equívocos geralmente relacionados com a questão das alterações

733 King salienta que este desenvolvimento “perturba o equilíbrio natural de tal forma, que já atingimos um valor record de 389 ppm (uma taxa aumento que está a crescer e actualmente cifra-se numa subida de cerca de 2ppm por ano)”. KING, Sir David (2010), p.45

734 Este facto deriva da “inércia do sistema climático, que se deve à capacidade calorífica dos oceanos”. O oceano é um dos maiores depósitos de CO₂ e tem uma função crítica na regulação do ciclo de carbono. No entanto, “actualmente os oceanos estão a aquecer muito mais devagar do que a sua capacidade para acompanhar a taxa de aumento dos gases com efeito de estufa na atmosfera”, o que implica que, mesmo sem um aumento de CO₂ na atmosfera, os efeitos das alterações climáticas continuariam a fazer-se notar. KING, Sir David (2010), p.46

735 O antigo vice-presidente americano explica a ciência das alterações climáticas e os possíveis cenários catastróficos de futuro, enfatizando que “existem muitos políticos que se põem à margem do problema, porque se o reconhecerem têm um imperativo moral indiscutível para fazer grandes mudanças”. GORE, Al (2006)

736 GORE, Al (2006)

737 *Ibid.*

climáticas e procura desmistificá-los: o primeiro é a existência de um desacordo científico sobre o tema⁷³⁸; o segundo é a necessidade de escolher entre a economia e a ecologia⁷³⁹; o terceiro é pensar que o problema é tão grande que é irresolúvel⁷⁴⁰.

Como resposta a esta película, Ondi Timmoner realizou em 2010 o filme *Cool It*. Este documentário apresenta o mesmo formato narrativo que o anterior, mas o seu protagonista é o activista ambiental Bjorn Lomborg (director do *Copenhagen Consensus Center* [CCC]⁷⁴¹). Este actor internacional propõe uma abordagem alternativa para resolver a crise climática global. Ele não rejeita a existência de um problema climático, mas é contrário às soluções políticas que têm sido apresentadas: Lomborg reconhece que o filme de Al Gore teve um papel fundamental para a consciencialização ambiental do problema, mas revela que o tom desse documentário é excessivamente catastrófico⁷⁴², tendo alguns momentos de pura propaganda, até porque “o próprio IPCC garante que as evidências para alarme são virtualmente inexistentes”⁷⁴³.

Este protagonista procura salientar o falhanço da governança diplomática, referindo que temos de atacar o problema das alterações climáticas de uma forma diferente⁷⁴⁴. Lomborg assinala que o COP15 não é mais do que a continuação de uma reunião que se prolonga há 18 anos, sendo que o problema central é ninguém querer alterar o seu estilo de vida por razões ambientais: “a promessa de cortes energéticos e de redução da emissão de CO₂ não é viável, [pelo que] o que precisamos é de

738 O protagonista afirma que existe um quase total consenso científico acerca do tema e que os media sobrevalorizam a opinião dos críticos e perseguem e ridicularizam os cientistas climáticos porque “os factos que descobriram levaram-nos a uma verdade inconveniente que insistiram em contar”. GORE, Al (2006)

739 Acerca deste equívoco, Al Gore simplesmente avisa-nos que o perigo de extinção do planeta é muito mais premente do que quaisquer considerações economicistas. GORE, Al (2006)

740 O protagonista refere várias medidas que podem ajudar a resolver o problema, relacionadas com a eficiência energética, a poupança de energia, a aposta nas energias renováveis, a mudança individual de comportamentos e a criação de processos políticos que resolvam o problema. GORE, Al (2006)

741 O CCC é uma ONG que publica informação sobre as melhores formas de governos e filantropos investirem dinheiro em ajuda humanitária e ajuda para o desenvolvimento. Esta organização procura estabelecer prioridades para a melhoria do bem-estar global, utilizando metodologias baseadas em teorias económicas (com especial ênfase para a análise económica das opções políticas e para a prioridade dada às decisões políticas racionais e eficazes, que cumpram a lógica do custo-benefício). COPENHAGEN CONSENSUS CENTER (2012)

742 Lomborg afirma que “o aquecimento global é real, mas as táticas de medo só provocam histeria e levam os países a investir milhares de milhões de dólares em soluções erradas”. LOMBORG, Bjorn (2010)

743 LOMBORG, Bjorn (2010)

744 O autor refere que “todos falam em cortar emissões mas ninguém faz nada porque isso aumenta o custo da energia (é uma medida politicamente impopular)”. LOMBORG, Bjorn (2010)

tecnologia que torne mais barato não emitir tanto carbono, ao mesmo tempo que mantemos os níveis de vida a que estamos habituados⁷⁴⁵. Segundo Bjorn Lomborg, os mecanismos de mercado que o processo negocial diplomático internacional preconiza como solução futura para o problema climático não são viáveis⁷⁴⁶; assim, “a única forma de alterar o paradigma energético é embaratecer as energias alternativas (e nunca procurar encarecer artificialmente os combustíveis fósseis)”⁷⁴⁷.

Neste sentido, o protagonista não concorda nos investimentos actuais para resolver a questão climática, nomeadamente o investimento europeu (250 mil milhões de euros anuais) presente na estratégia de crescimento *Europe 2020*. Lomborg afirma, por um lado, que “a UE é o único sítio do mundo com medidas legais efectivas para reduzir as emissões de uma forma significativa”⁷⁴⁸. Por outro lado, critica este investimento avultado que em termos práticos tem um retorno pouco significativo: “se este esforço anual continuar ao longo do século, resultará em 2100 numa redução de 0,1°C na temperatura média global [...] cada dólar gasto na estratégia Europa 2020, evita 0,5 cêntimos de dano climático”⁷⁴⁹. Para evitar o desperdício económico em termos de custo/benefício, Bjorn Lomborg propõe que o investimento se concentre na investigação e desenvolvimento de soluções científicas para os problemas de mitigação e adaptação climática⁷⁵⁰.

745 LOMBORG, Bjorn (2010)

746 Do ponto de vista de Lomborg, o comércio de emissões de carbono não implica necessariamente uma diminuição das emissões globais, pois potencia um aumento de corrupção e permite a exploração deste negócio por empresas sem escrúpulos. LOMBORG, Bjorn (2010)

747 LOMBORG, Bjorn (2010)

748 *Ibid.*

749 Para corroborar o seu ponto de vista, o protagonista refere um estudo comparativo do CCC que elaborou uma análise de custo/benefício de soluções para outros problemas globais. Assim, cada dólar gasto na investigação sobre SIDA corresponde a 40 dólares de retorno social; cada dólar investido na pesquisa sobre a má-nutrição (nomeadamente em micronutrientes) implica 30 dólares de retorno social; cada dólar gasto na promoção do comércio mundial garante 20 dólares de retorno social; por cada dólar gasto na investigação sobre a malária existe um retorno social de 10/20 dólares. No fundo desta tabela encontram-se as soluções climáticas: cada dólar investido no Protocolo de Quioto corresponde a 25/30 cêntimos de retorno social; e por cada dólar gasto na estratégia Europa 2020 há 0,5 cêntimos de retorno social. LOMBORG, Bjorn (2010)

750 O activista sueco propõe uma solução de mitigação que prevê investimentos em energias renováveis: na energia solar e eólica, no armazenamento de energia renovável (armazenamento químico de fotossíntese artificial por separação dos átomos de água; combustível das algas), na energia derivada da queima de resíduos nucleares e na energia das ondas) e geoengenharia como paliativo para combater o excesso de CO₂ na atmosfera (por meio de vulcões artificiais, injeção de aerossóis na atmosfera, plantações de algas em terrenos baldios e de água para os glaciares). Por outro lado propõe uma solução de adaptação a alguns dos problemas derivados das alterações climáticas: controle de cheias (por meio de diques e aterros) e controle das ondas de calor urbanas (pintar as áreas de alcatrão das cidades de branco; aumento de zonas verdes nas cidades). LOMBORG, Bjorn (2010)

Jonathon Porrit salienta que a solução para as alterações climáticas tem de envolver todos os aspectos da sociedade e da vida individual⁷⁵¹. Porém, apesar da ameaça que a questão climática encerra (reconhecida tanto por cientistas como pela maioria dos políticos), “as sondagens de opinião demonstram que uma percentagem significativa da população continua céptica em relação à ciência das alterações climáticas”⁷⁵². O autor explica que as razões principais para haver um desfase tão grande entre os políticos e os seus eleitores prendem-se com a forma como o discurso das alterações climáticas tem sido enquadrado a nível do debate público e dos *media*⁷⁵³. O autor faz então um indispensável levantamento dos enquadramentos sociais possíveis para as alterações climáticas⁷⁵⁴.

O primeiro enquadramento concebe as alterações climáticas como uma questão ambiental. No final da década de 70 e início da década de 80, foram dados os primeiros passos do discurso sobre o clima por parte de cientistas, activistas e ONG ambientais. Desde então, esta problemática foi cingida pelos *media* a uma “questão ambiental” (quando na realidade se relaciona com muitas outras áreas, como a economia, a segurança, a cultura, a mudança de comportamentos e o próprio futuro da civilização humana)⁷⁵⁵.

O segundo enquadramento propõe as alterações climáticas como uma questão de eficiência de recursos. Este é o enquadramento preferido dos políticos, segundo o qual a solução passa por separar o objectivo de crescimento económico das consequências das emissões (por meio de enormes melhoramentos em eficiência de recursos e reduções drásticas das emissões de CO₂). O processo diplomático de Copenhaga consiste precisamente neste enquadramento, mas o público não tem

751 Porrit afirma que “se as alterações climáticas são a mais séria ameaça com que se depara o futuro da humanidade, a solução para estas adversidades terá necessariamente de transformar todos os aspectos das nossas vidas”. PORRIT, Jonathon (2010), pp.216-217

752 PORRIT, Jonathon (2010), p.208

753 *Ibid.*, p.211

754 *Ibid.*, pp.212-220

755 *Ibid.*, p.212

noção da dimensão do que é proposto e a vasta maioria dos políticos recusa-se a admitir a real escala do problema⁷⁵⁶.

O terceiro enquadramento visualiza as alterações climáticas do ponto de vista macroeconómico. Neste prisma, é essencial saber se existe compatibilidade entre a gestão climática e a manutenção de elevados níveis de desenvolvimento das economias nacionais. Porrit refere que existe uma possibilidade teórica do crescimento infinito do PIB, mas salienta que o crescimento económico tradicional (governado pelo consumo exponencial de um número cada vez maior de pessoas) não é compatível com uma economia sustentável com níveis baixos de emissões de carbono⁷⁵⁷.

O quarto enquadramento conceptualiza as alterações climáticas como uma questão de equidade. Um dos benefícios do crescimento económico anual é a promessa de maiores benefícios para a maioria das pessoas (mais oportunidades de emprego, melhoria de serviços públicos e melhoria de redes de assistência social). Porém, o autor adverte-nos que “com níveis inferiores de crescimento económico, as questões de equidade serão mais marcantes, havendo maior necessidade de intervenção redistributiva (por via de políticas fiscais e de despesa pública)”⁷⁵⁸. Neste momento, os diferentes países dispõem de quotas de emissão de GHG definidas em função do volume *per capita* de emissões nacionais do passado e actuais (por exemplo, cerca de 20 toneladas por ano para os cidadãos dos EUA e 0,6 toneladas anuais para os cidadãos da Índia), no entanto uma forma mais justa de definir as quotas de emissão internacionais prende-se com uma taxa de emissões *per capita* igual em todo o mundo. Assim Porrit explica que, de uma forma paradoxal, “as

756 Jonathon Porrit explica que “o objectivo amplamente acordado consiste na redução de emissões de GHG em 80% até 2050. Considerando a economia global como um todo, emitimos 768 g CO₂ por cada dólar. Para reduzir a emissão de acordo com o objectivo, teríamos de reduzir esse valor até 36 g CO₂ por dólar até 2050. Se todas as pessoas do mundo vivessem ao nível dos países da OCDE, esse valor teria de ser reduzido para 14 g CO₂ por dólar. E se esperarmos que as economias continuem a crescer na ordem dos 2% ao ano, esse valor terá de descer para 6 g por dólar”. PORRIT, Jonathon (2010), p.213

757 PORRIT, Jonathon (2010), p.213

758 *Ibid.*, p.215

alterações climáticas podem tornar-se num meio de redistribuição de riqueza de uma forma mais efectiva (através de quotas de carbono justas)⁷⁵⁹.

O último enquadramento social teoriza as alterações climáticas como uma mudança do paradigma de progresso. A premissa básica do nosso modelo de desenvolvimento indica que “as melhorias materiais só podem ser garantidas através de aumentos anuais exponenciais do crescimento económico. Sem este crescimento, considera-se que o progresso é inatingível”⁷⁶⁰. O autor afirma que este modelo económico não funciona para os 2 a 3 mil milhões de pessoas mais pobres do mundo, pelo que nunca pode funcionar com o aumento esperado da população mundial. Considerando estes dados, Porrit defende que, para mudar o paradigma de desenvolvimento, é necessária uma profunda transformação filosófica⁷⁶¹.

Em jeito de conclusão, o autor afirma que “a descarbonização radical que é exigida implicará não só um paradigma macroeconómico distinto (que deixe de assentar indefinidamente o crescimento económico no consumo) mas também uma abordagem completamente diferente da equidade global”⁷⁶². Os políticos evitam discutir estas transformações, sendo-lhes mais conveniente enquadrar as alterações climáticas apenas como uma “questão ambiental” ou como um “desafio de eficiência dos recursos”⁷⁶³. Apesar de tudo, Porrit reforça que “só os governos é que podem regular os mercados e reenquadrar o modelo macroeconómico actual para garantir que a economia oferece resultados sustentáveis com baixo teor de carbono”⁷⁶⁴.

759 Se pensarmos numa base per capita estritamente equitativa, cada cidadão do planeta tem direito exactamente à mesma quota de recursos naturais (igualdade per capita). Mas os líderes dos países ricos mostram-se relutantes em reconhecer uma igualdade per capita nos acordos climáticos internacionais. Apesar disto, a posição da Índia e da China em Copenhaga foi indefectível: “não haverá solução durável para o aceleração das alterações climáticas que não assente em princípios de justiça para com os pobres do mundo”. PORRIT, Jonathon (2010), p.216

760 PORRIT, Jonathon (2010), p.217

761 Segundo Porrit, é necessário afastarmo-nos de um crescimento da economia fomentado no endividamento e caminharmos para um desenvolvimento económico assente nas necessidades sociais. É preciso passar do consumo conspícuo para a modéstia material, do fetichismo do PIB para uma atenção consistente ao bem-estar e ao crescimento pessoal. Temos de acabar com a nossa dependência energética de combustíveis fósseis para a quase plena confiança em tecnologias solares, eólicas e hídras. No fundo, temos de nos libertar da contínua negação de quaisquer limites físicos (que se imponham ao crescimento da população e da economia) para uma sociedade que funciona dentro dos limites e os reconhece; transitar das metáforas do controlo e domínio da Terra para uma ética de serviço e prática de coabitação entre a humanidade e a Natureza. PORRIT, Jonathon (2010), p.218

762 PORRIT, Jonathon (2010), p.217

763 *Ibid.*, pp.218-219

764 *Ibid.*

No artigo “Life and Labor in the Era of Climate Justice”⁷⁶⁵, Andrew Ross resume as tendências societárias actuais que se desenvolveram como resposta de combate à crise climática. A primeira destas soluções político-sociais é a emergência do ‘cálculo de carbono’⁷⁶⁶, tendência já bem presente no nosso quotidiano, especialmente “no hábito crescente em medir as pegadas de carbono de cada produto e cada movimento pessoal [...] por forma a atingir o objectivo do Homem neutro em carbono (um conceito ascético diametralmente oposto ao hiperconsumidor)”⁷⁶⁷. A segunda tendência é a emergência da ‘governança verde como modo de gestão’, com um enfoque notório no conceito de sustentabilidade: que se pode comprovar tanto a nível dos governos locais (regionais e citadinos) como ao nível do marketing político e publicitário que promove a mudança dos comportamentos da classe média⁷⁶⁸. A terceira solução politico-social surge da crise económica actual: a oportunidade única de lançamento duma nova revolução industrial potenciada pelas energias renováveis⁷⁶⁹. No entanto, esta transição encontra-se limitada por obstáculos como “o enorme poder político dos *lobbies* do petróleo e do carvão e de outros interesses instalados que beneficiam da economia baseada em combustíveis fósseis” e “a predominância de um caminho de desenvolvimento que não aposta nas indústrias livres de carbono em países de mão-de-obra barata, como a China”⁷⁷⁰. A quarta tendência apontada deriva do conceito de ‘justiça climática’ e foca-se na dívida que os países mais desenvolvidos têm para com os países mais pobres⁷⁷¹. Assim, Ross explica que, segundo o conceito de ‘justiça climática’, “aqueles que mais sofrem os efeitos indesejados das alterações climáticas

765 ROSS, Andrew (2010)

766 Ross afirma que, “se não podemos permitir que os níveis de CO₂ na atmosfera ultrapassem as 450ppm, devemos limitar o nível máximo deste gás nas 400ppm ou exigir uma redução para as 350ppm?”. ROSS, Andrew (2010)

767 ROSS, Andrew (2010)

768 No entanto, esta mudança de comportamentos é paradoxalmente proposta com o intuito de “promover bens de consumo e locais privilegiados, ajudando a manter o status quo”. ROSS, Andrew (2010)

769 Para Ross, “na ausência de outros candidatos energéticos, as políticas industriais verdes têm sido priorizadas como uma receita para a recuperação económica e a chave para criação de empregos”. ROSS, Andrew (2010)

770 ROSS, Andrew (2010)

771 Esta dívida explica-se “por estes países menos desenvolvidos também sofrerem com os problemas climáticos causados pelo excesso de poluição dos países industrializados”. ROSS, Andrew (2010)

podem reivindicar uma série de direitos ecológicos, entre os quais o direito a meios de subsistência saudáveis e sustentáveis⁷⁷².

Por fim, é essencial abordar o processo de alterações climáticas sobre o prisma da política diplomática internacional. O processo de negociação climática internacional foi desencadeado em 1992 na UNCED. Nesta cimeira foi criada a UNFCCC e os países que assinaram esta convenção comprometeram-se a diminuir as emissões mundiais de CO₂ para os níveis de 1990 no ano 2000. No entanto, este objectivo não foi cumprido, até porque só em 1997 foi acordado um protocolo vinculativo de redução de emissões. O Protocolo de Quioto ainda foi mais ambicioso e propunha para 2012 uma meta de redução de 5,2% das emissões dos países do anexo I, abaixo dos valores de 1990⁷⁷³. Porém, as expectativas geradas em torno deste protocolo saíram goradas com a sua não-ratificação por parte dos EUA (um dos maiores consumidores de energia e emissores de GHG a nível mundial).

Sir David King reforça a importância política desta problemática ao afirmar que, de todos os problemas com que temos de lidar, as alterações climáticas constituem o problema internacional e global por excelência⁷⁷⁴. Mesmo exigindo uma resposta colectiva, este problema só teve um esboço de resposta em 1997 com o Protocolo do Quioto, muito por causa das posições conflitantes entre os países sobre a melhor forma de prevenir esta questão ambiental⁷⁷⁵. Para Viriato Soromenho-Marques foi “a criação de consensos científicos [que] teve um papel fulcral para alterar a inércia dos governos e conduzir os Estados a um compromisso internacional”⁷⁷⁶.

O Protocolo de Quioto foi adoptado a 11 de Dezembro de 1997 na cidade japonesa homónima, durante a COP2 da UNFCCC. Os países desta Convenção-

772 ROSS, Andrew (2010)

773 Este objectivo de redução ambicioso foi proposto sem a inclusão dos países em desenvolvimento no esforço de redução de GHG (segundo o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas).

774 O autor refere que este é “um problema que não pode ser resolvido só por uma nação e exige uma resposta colectiva por parte de todas as nações: exige um acordo global”. KING, Sir David (2010), pp.42-43

775 RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006), p.15

776 O autor relaciona o ponto de viragem com o segundo relatório do IPCC (1995), no qual foi peremptoriamente afirmado que existe base empírica suficiente para concluir que a acção humana é um factor determinante para o futuro do clima planetário. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), pp.197-198

Quadro estão separados em dois grupos: países do anexo I (Estados industrializados, com metas vinculativas de redução de CO₂ e dever de financiar os mecanismos de desenvolvimento de capacidades do regime) e países não-pertencentes ao anexo I: Estados em desenvolvimento. Em 2001 foram adoptadas as regras detalhadas de implementação do protocolo, na COP7 em Marrocos (Acordos de Marraquexe) e a 16 de Fevereiro de 2005 este protocolo entrou em vigor. Neste protocolo, 39 Estados (países do anexo I) estão vinculados a cortar as suas emissões de GHG⁷⁷⁷.

As metas de redução de GHG têm como objectivo genérico a estabilização da temperatura média global a um nível 2°C acima dos valores de 1990 (valor de referência), o que equivale a uma concentração máxima de CO₂ na atmosfera de cerca de 450 ppm⁷⁷⁸. No entanto, o esforço que é pedido é enorme, como analisa sir David King: “a nível global emitimos cerca de 36 mil milhões de toneladas de CO₂; se pretendermos ficar na curva de estabilização de 450 ppm (que não garante um futuro sem consequências graves) temos de reduzir para metade as emissões actuais - cerca de 18 mil milhões de toneladas de CO₂. Com uma aritmética simples, e apontando para uma população de cerca de 9 mil milhões de pessoas, cada pessoa tem de produzir no máximo 2 toneladas de CO₂ por ano⁷⁷⁹. Estes números tornam-se reveladores quando comparados com a produção anual de toneladas de CO₂ *per capita* em diferentes países em 2009⁷⁸⁰.”

777 Actualmente são 40 os países do anexo I, mas o Canadá anunciou em Dezembro de 2011 a sua vontade de deixar o protocolo (esta saída será efectiva em Dezembro de 2012). No caso da UE, o corte de emissões previsto é de 8%, mas este valor varia de país para país e alguns dos 15 Estados-membros que assinaram o Protocolo de Quioto (como é o caso de Portugal) podem aumentar a suas emissões de gases com efeito de estufa no período entre 2008 e 2012. UNITED NATIONS (2012a)

778 O tecto máximo de concentração de CO₂ na atmosfera não é consensual, havendo estudos que apontam para tectos de 550 ppm e outros que apontam para a necessidade de manter a concentração deste gás em valores abaixo dos 350 ppm. Um exemplo deste último cenário é um estudo de 2012 da Earth System Science Partnership (organização internacional que promove estudos integrados sobre os sistemas naturais, o modo como estes se estão a alterar e as implicações desta mudança para a sustentabilidade regional e global) sobre o impacto das alterações climáticas nos ecossistemas costeiros e marítimos. Os autores do estudo analisam as consequências da acidificação dos oceanos em relação às concentrações de CO₂, concluindo que: para valores de 550 ppm existe o perigo de dissolução dos recifes de coral em 2050; para valores de 450 ppm os recifes de coral deixam de crescer por volta de 2030 e apenas as concentrações inferiores a 350 ppm parecem ser seguras para os corais. UNITED NATIONS (2012b)

779 KING, Sir David (2010), p.46

780 Exemplos da produção anual de toneladas de CO₂ per capita em diferentes países em 2009: Qatar – 44; Emirados Árabes Unidos – 22,6; Austrália – 18,3; EUA - 17,6; Arábia Saudita – 16,1; Canadá – 15,3; Rússia – 11; África do Sul – 10; Alemanha – 8,9; Japão – 8,7; Reino Unido – 7,7; China – 5,7; França – 5,7; Portugal - 5,3; Argentina – 4,4; México – 3,9; Egipto – 2,7; Brasil – 1,9; Indonésia – 1,9; Índia – 1,6; Angola – 1,4; Paquistão – 0,9; Congo – 0,5; Moçambique – 0,1. UNITED NATIONS (2012c)

Apesar dos riscos e perigos associados a este problema, o processo diplomático internacional ainda não foi capaz de produzir uma solução convincente para a questão climática. Mesmo o Protocolo de Quioto⁷⁸¹ revelou-se uma resposta insuficiente com a sua não-ratificação por parte dos EUA. A causa directa para este impasse diplomático liga-se a motivos de competição internacional: os EUA não aceitam uma redução vinculativa se a China (seu maior competidor económico) não aceitar igualmente metas vinculativas de redução de GHG. Por seu turno, a China afirma que não vai travar o seu desenvolvimento devido a um problema em que tem poucas responsabilidades, pois os principais responsáveis pela questão climática são os países desenvolvidos (nomeadamente os EUA). Viriato Soromenho-Marques afirma que a posição dos EUA é indefensável em termos de ética política: “porque, para todos os efeitos, existe um avanço de 150 anos de industrialização em relação à China e à Índia. Nessa perspectiva, há um passivo histórico dos EUA e da Europa, que nos impede de pedir a esses países o mesmo esforço de redução de emissões para já”⁷⁸².

No entanto, existe uma causa primária mais profunda para a indefinição climática dos EUA que se relaciona com a dificuldade deste país em ratificar tratados internacionais. Esta situação é provocada por vários factores domésticos, entre os quais se contam o sistema político americano, as dificuldades práticas e logísticas de cumprir e implementar as leis internacionais em contexto doméstico, a ideia enraizada de excepcionalismo americano nas RI e a ansiedade dos decisores americanos face ao direito internacional. Jutta Brunnee⁷⁸³ explica estes fenómenos ao pormenor, referindo que a dificuldade dos EUA em ratificar tratados ambientais internacionais não depende do presidente em funções (é uma situação inerente ao país)⁷⁸⁴.

781 Este protocolo impunha medidas vinculativas aos países mais desenvolvidos (países do Anexo I do Protocolo de Quioto) e mecanismos de desenvolvimento das capacidades dos países menos desenvolvidos.

782 Ver a entrevista efectuada a Viriato Soromenho-Marques no dia 25-07-2012 (Anexo B).

783 BRUNÉE, Jutta (2004)

784 Neste artigo, a autora passa em revista a relação existente entre a ratificação de acordos ambientais multilaterais e as presidências de George Bush Sr., Bill Clinton e George W. Bush. Jutta Brunée conclui que desde 1992 (Cimeira da Terra, Rio de Janeiro) “os EUA parecem ter-se tornado cada vez mais desconfiados da diplomacia das mega-conferências, dos regimes de tratados ambientais e dos esforços de desenvolvimento de princípios de direito ambiental internacional”. Brunée reafirma este facto com o fracasso da administração Clinton (muito empenhada nas negociações

Para a autora, o primeiro factor que explica o distanciamento dos EUA face aos tratados ambientais prende-se ao crescimento do número, natureza e densidade destes tratados e o seu desenvolvimento em regimes ambientais cada vez mais complexos. Estes progressos requerem financiamentos cada vez mais avultados dos países mais desenvolvidos, limitam a influência dos Estados mais poderosos (aumentando a capacidade de coligações de Estados mais pequenos influenciar os resultados finais) e permitem que os tratados se insiram de forma crescente em questões que se relacionam com as esferas nacionais dos Estados envolvidos (implicam uma maior intrusão de decisões internacionais nas agendas políticas domésticas)⁷⁸⁵. O segundo factor relaciona-se com os processos políticos e legais domésticos. Assim, a ratificação de qualquer tratado internacional requer a aprovação do Senado por uma maioria de $\frac{2}{3}$ (os acordos ambientais estão sujeitos a intenso *lobbying* político e existe uma grande dificuldade de ratificação derivada do bipartidarismo senatorial). Para além disto existe um procedimento de obstrução senatorial (*senate filibuster procedure*) das propostas de legislação, que permite a senadores individuais o direito de discursarem indefinidamente no plenário do Senado⁷⁸⁶. Por fim, o Senado passou uma resolução em 1997 para rejeitar a ratificação do Protocolo de Quioto⁷⁸⁷. Tomando em consideração estes procedimentos domésticos, Andersen e Skodvin referem que “um dos maiores desafios (...) para a política climática é superar o sistema legislativo americano, desenhado para favorecer o *status quo*”⁷⁸⁸. Por seu turno, Dana Fisher afirma que existe também um constrangimento histórico prático para alterações na política climática. Esta questão relaciona-se com o facto de os combustíveis fósseis

ambientais internacionais) em ratificar o Protocolo de Quioto e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. BRUNÉE, Jutta (2004), pp.620-623

785 BRUNÉE, Jutta (2004), pp.637-638

786 Estes discursos prolongados no senado só podem ser terminados por uma moção de cloture, com uma maioria de 3/5 do Senado – 60 dos 100 senadores. Os autores referem que os procedimentos de obstrução senatorial (*senate filibuster procedure*) são uma técnica muito utilizada por minorias para parar o processo legislativo (uma vez que uma minoria de 41 senadores pode bloquear uma moção de cloture). FIORINA, Morris P.; PETERSON, Paul E.; VOSS, Dennis S. (2002)

787 A resolução Byrd-Hagel afirma que “os EUA não assinarão qualquer protocolo que resulte em que prejudique seriamente a economia americana ou que crie compromissos de redução de emissões para os países desenvolvidos sem criar compromissos para os países em desenvolvimento”. BRUNÉE, Jutta (2004), pp.637-638

788 SKODVIN, Tora; ANDERSEN, Steinar (2009), p.272

serem a base da economia americana⁷⁸⁹: como as reservas de carvão e petróleo se espalham por 26 estados, existem no mínimo 52 senadores que representam interesses antagónicos às políticas climáticas.

Jutta Brunée continua a sua análise referindo que um terceiro factor para a não-ratificação de tratados internacionais liga-se à questão do excepcionalismo americano e às atitudes americanas para com o direito internacional. A autora afirma que existe um crescente número de actores políticos americanos (tanto republicanos como democratas) que se preocupam com a “invasão do direito internacional à soberania dos EUA⁷⁹⁰. Os políticos americanos referem que a crescente influência dos regimes ambientais nos assuntos domésticos acarreta o perigo de perda de controlo democrático sobre as políticas ambientais (pelo que, “quanto maior for o crescimento e desenvolvimento do direito ambiental internacional, maior será a resistência política doméstica que enfrenta”⁷⁹¹). Um quarto conjunto de factores tem a ver com questões da segurança nacional e do poder americano. As dúvidas acerca do direito internacional e das instituições multilaterais intensificaram-se com o aumento da preocupação securitária depois do 11 de Setembro. Após este aumento, não só as matérias ambientais perderam recursos, como começaram a ser tendencialmente vistas como questões securitárias (com a operacionalização dos conceitos segurança ambiental e segurança energética)⁷⁹². A preocupação americana com a segurança nacional também se relaciona com o desejo de manter e aumentar o seu poder global. Muitos autores realistas consideram que o internacionalismo americano está ligado ao desempenho de ‘funções policiais’ no mundo: Richard Haass refere que “o principal objectivo da política externa americana é integrar outros países e organizações em arranjos que irão sustentar um mundo de acordo com os valores e interesses dos EUA

789 Para corroborar esta afirmação, a autora Dana Fisher explica que os EUA são os terceiros maiores exportadores de petróleo do mundo, aproximadamente metade da electricidade que produz provém do carvão e que este país controla cerca de 29% dos combustíveis fósseis do mundo. FISHER, Dana R. (2004)

790 BRUNÉE, Jutta (2004), p.641

791 *Ibid.*, p.642

792 *Ibid.*, p.643

(...) procurando convencê-los a adoptar certas ideias-chave sobre a forma como o mundo deve funcionar, para benefício mútuo de todos”⁷⁹³.

Brunée conclui que os EUA estão a mudar o seu comportamento em relação aos tratados ambientais: “relegando para segundo plano o papel das estratégias diplomáticas internacionais e redobrando esforços na procura de caminhos alternativos para moldar agendas políticas internacionais relevantes”⁷⁹⁴. Apesar de explanar as razões para os EUA terem dificuldades em ratificar acordos internacionais, a autora rejeita a ideia do Protocolo de Quioto comprovar a existência uma tendência para este país se excluir da negociação e cumprimento de tratados ambientais⁷⁹⁵.

Existem outras causas para o fracasso de implementação de um regime climático internacional. Viriato Soromenho-Marques afirma que o processo de globalização explica, em parte, a falta de mobilização (de governos, empresas e opiniões públicas) em torno da crise *ambiental e social global*⁷⁹⁶. Outro motivo apresentado para a falta de acção internacional relaciona-se com a actual crise financeira e económica global⁷⁹⁷. O autor salienta que as alterações climáticas indicam a natureza excepcional da nossa época: são “a prova da rota de colisão entre a nossa civilização e a Natureza”⁷⁹⁸. Na mesma linha de pensamento, Jonathon Porrit critica a precedência da economia em relação a matérias como o ambiente, explicando que o

793 HAASS, Richard (2002)

794 Entre as perspectivas alternativas para solucionar problemas ambientais internacionais contam-se: as abordagens unilaterais (desde as acções domésticas de resolução de questões que requerem acção coordenada aos comportamentos unilaterais desenvolvidos para alterar os comportamentos de outros Estados); as abordagens regionais (centradas na criação de alianças de países [coalition-building] em torno de políticas ambientais específicas, que permitem maiores possibilidades de influenciar os resultados do que em contexto multilateral ou global); e as parcerias público-privadas (o investimento nestas soluções permite uma melhor implementação no terreno dos acordos legais ambientais já estabelecidos). BRUNÉE, Jutta (2004) p.620; pp.630-635

795 A este respeito, Brunée afirma que, “apesar da rejeição do Protocolo de Quioto ser um evento isolado na diplomacia ambiental dos EUA, este é um facto recorrentemente citado (junto com a rejeição do Tribunal Penal Internacional e de alguns tratados de controlo de armas) para evidenciar não apenas um padrão de multilateralismo selectivo, mas antes uma crescente inclinação dos EUA se excluírem dos padrões comportamentais aplicáveis aos restantes Estados da sociedade internacional. Poucos observadores fora dos EUA foram seduzidos pela reivindicação americana de querer ultrapassar um tratado defeituoso”. BRUNÉE, Jutta (2004), p.645

796 Para o autor, “este processo [de globalização], que possibilita a existência de uma consciência ambiental global, possibilitou também a externalização e o adiamento no tempo e no espaço dos efeitos negativos da destruição de recursos (a mundialização permite aumentar exponencialmente o campo explorável de recursos e afastar para outras gerações o preço que a destruição dos ecossistemas acarreta)”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), pp.31-32

797 O autor reconhece que mundo está ameaçado por um “profundo e vasto colapso financeiro”, mas sublinha que o maior desafio para alcançarmos um futuro sustentável é a crise global do ambiente (que se tornou visível através dos numerosos eventos extremos associados ao processo de alterações climáticas). SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009a), p.329

798 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009a), p.330

que entendemos como ‘progresso’ não é mais do que uma “troca sistémica”: “trocamos o capital natural pelo incremento da riqueza natural”⁷⁹⁹. Todavia, este é ainda universalmente considerado o melhor modelo de progresso ao nosso dispor.

Porrit afirma-se desanimado com os poucos progressos obtidos nos 35 anos da política ambiental internacional⁸⁰⁰. Porém, o autor indica que os conhecimentos actuais sobre as potenciais consequências das alterações climáticas obrigam os Estados e sociedades a efectuar duas transições: “a transição dos combustíveis fósseis para as energias alternativas [e] a transição das sociedades governadas pelo paradigma do crescimento contínuo, para sociedades em que o bem-estar, nas quais a justiça social e a realização individual tenham precedência sobre considerações economicistas”⁸⁰¹.

Nitin Desai sublinha que uma das razões primordiais para a falta de eficácia do processo climático internacional relaciona-se com os nossos processos políticos, que “não estão bem preparados para o alcance temporal longo destas medidas (projecta-se que os principais impactos ocorram só daqui a 50 ou 100 anos); para a incerteza significativa que envolve estas questões (que no entanto se tem vindo a esbater, muito por culpa dos relatórios do IPCC); e para as diferenças de responsabilidade e de efeitos das alterações climáticas (os países que mais contribuíram para o efeito cumulativo da acumulação de GHG na atmosfera são os menos afectados pelas consequências adversas e alguns deles podem até beneficiar com um aumento moderado da temperatura média global”⁸⁰². Por outro lado, Desai afirma que a governança global enfrenta grandes desafios processuais⁸⁰³, uma vez que a natureza das alterações climáticas exige mais do que a diplomacia tradicional: “exige que os

799 O autor critica fortemente o nosso actual modelo de desenvolvimento, referindo que em 1992, após o relatório Brudtland (1987), os decisores já não podiam ignorar a insustentabilidade ambiental do *status quo*, como o tinham feito quando em 1970 rejeitaram a hipótese dos Limites do Crescimento. PORRIT, Jonathon (2010), pp.207-208

800 PORRIT, Jonathon (2010), pp.207-208

801 *Ibid.*, p.220

802 Um exemplo de um país que pode beneficiar do processo de alterações climáticas é a Rússia. Segundo o autor, com um aumento ligeiro da temperatura média do globo, este país pode aumentar a produção agrícola e ter à sua disposição um maior número de recursos minerais. DESAI, Nitin (2010), pp.177-178

803 Neste sentido, Desai afirma que os processos de governança atravessam um défice democrático (com a perda de poder que afecta muitos dos governos dos países em vias de desenvolvimento), um défice de conformidade (na impunidade com que os Estados renegam as obrigações que têm por via dos tratados) e um défice de coerência (sentido na compartimentalização sectorial das relações entre Estados, quer no sistema multilateral, quer na forma como as relações externas são organizadas dentro dos países). DESAI, Nitin (2010), p.185

participantes alcancem consensos em termos de factos e projecções e que concordem uma forma justa de partilhar o fardo da acção concertada”⁸⁰⁴.

Viriato Sormomenho-Marques concorda que o processo ambiental internacional está num momento de impasse, pelo que os êxitos no combate à depleção da camada do ozono e no combate às chuvas ácidas não são suficientes para colmatar os insucessos em matéria de alterações climáticas e de destruição da biodiversidade⁸⁰⁵. Para resolver este impasse, o autor adverte que é necessário estabelecer um firme e duradouro consenso sobre a seriedade e a ameaça das alterações climáticas (é importante dissipar o mito de que existem “vencedores” e “perdedores” neste processo) e, por outro lado, recusar os métodos antigos - o “business as usual” – e inovar os sistemas de decisão e governação políticos, sobretudo na esfera dos Estados e das relações entre eles⁸⁰⁶.

O autor resume pormenorizadamente as causas para não existir um consenso político alargado no processo climático. Em primeiro lugar, “uma grande parte dos decisores não têm consciência da gravidade do que está em causa (desde logo porque não têm preparação científica para o compreender)”⁸⁰⁷. Para além disso existe um desfaseamento temporal difícil de gerir⁸⁰⁸. Um terceiro motivo é a mudança profunda da sociedade internacional, com o declínio do Ocidente, que faz com que “a agenda internacional seja ditada por países com outras preocupações”⁸⁰⁹. Outro factor para a inexistência de um consenso político alargado é “a imaturidade e falta de consistência

804 Para o autor, “A UNFCCC constitui um espaço para garantir o acordo entre Estados e procurar ultrapassar os défices da governança, mas a cultura de negociações que impele este processo assenta no modelo clássico das concessões recíprocas *quid pro quo*”. DESAI, Nitin (2010), p.185

805 Para o autor, “houve um retrocesso [político] das políticas ambientais, especialmente após a recente opção dos EUA em gerir a sua agenda externa com base numa estreita interpretação realista do seu “interesse nacional”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005) pp.42-43

806 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009a), pp.330-331

807 Ver a entrevista efectuada a Viriato Soromenho-Marques no dia 25-07-2012 (anexo B)

808 A este respeito, Viriato Soromenho-Marques explica que “a agenda política é uma agenda de curtíssimo prazo, enquanto que a agenda ambiental é uma agenda de décadas e gerações (é uma agenda que não beneficia os eleitores actuais, logo não dá votos)”. (ver anexo B)

809 Esta tendência foi “bem patente na Conferência Rio+20, na qual se percebeu que o Brasil e a Índia se preocupam mais com a economia verde do que com as alterações climáticas”. (ver anexo B)

política dos líderes da UE⁸¹⁰. Por fim, “a crise financeira e económica global que alterou as agendas mediática e internacional de forma brusca”⁸¹¹.

No entanto, Viriato Soromenho-Marques considera que o motivo mais importante é sem dúvida o défice político: a falta de estratégia política e a inadaptação dos sistemas políticos às novas realidades decorrentes deste período de aceleração histórica. Assim, o sistema político só consegue percepcionar e resolver problemas que entram na sua grelha de actuação, pelo que os interesses imediatos da política se sobrepõem aos interesses de longo prazo do ambiente⁸¹².

Nitin Desai assevera que o processo climático poderá ser o começo de um modo de governança ambiental global mais efectivo, mas explica que este processo exigirá mais do que a percepção da interdependência e do interesse mútuo. Para perceber a transformação política internacional que é necessário ocorrer, o autor ilustra com o exemplo da transformação da Comunidade Europeia de Carvão e do Aço na UE: “este desenvolvimento aponta para a importância das pessoas com visão de longo prazo em posições de autoridade; dos Estados poderosos que reconhecem as preocupações dos Estados mais pequenos e da credibilidade política aos olhos das populações”⁸¹³.

5.2 – União Europeia e as Alterações Climáticas

Um livro essencial para compreender as políticas ambientais na UE é a obra de John McCormick: *Environmental Policy in the European Union*⁸¹⁴. O autor começa por referir os méritos de uma abordagem regional para a resolução de problemas

810 Ver a entrevista efectuada a Viriato Soromenho-Marques no dia 25-07-2012 (anexo B)

811 *Ibid.*

812 O sistema político não se enquadra bem nos problemas ambientais globais, uma vez que tem “agendas de duração temporal curta e com dimensão geográfica e espacial limitadas, com rotinas diplomáticas tradicionais e tempos de decisão longos, com preocupações eleitorais e um horizonte de visão de um ou dois anos”. (ver anexo B)

813 DESAI, Nitin (2010), p.186

814 McCORMICK, John (2001)

ambientais⁸¹⁵. Desde logo, esta abordagem visa problemas que não estão limitados a fronteiras nacionais e os governos mais progressistas podem aumentar a pressão para se atingir um conjunto de metas mais ambiciosas. Por outro lado, a acção conjunta e a partilha de encargos encorajam os governos nacionais a agir em situações que não tomariam medidas e as forças de intergração económica regional fornecem um motivo convincente para os países acordarem medidas políticas comuns. Para além disso, os Estados mais ricos podem fornecer recursos que ajudem a compensar o esforço económico dos Estados mais pobres em termos ambientais e, por fim, a abordagem regional encoraja a criação de informação sobre as causas dos problemas ambientais e a eficácia das respostas tomadas.

Deste modo, McCormick enfatiza que “a integração europeia teve o efeito de reduzir as diferenças entre as abordagens tomadas pelos países na resolução nos problemas ambientais e compeliu os Estados a avançar para uma definição comum sobre os problemas ambientais e sobre as melhor formas de os resolver”⁸¹⁶. Ao mesmo tempo, “a cooperação regional tornou a UE num actor fundamental nas negociações ambientais internacionais, pelo que os valores e abordagens ambientais europeias têm impacto para lá das fronteiras dos seus Estados-membros”⁸¹⁷.

A primeira lei comunitária ambiental remonta a 1959⁸¹⁸, mas McCormick refere que antes de 1972 as questões ambientais estavam apenas focadas na harmonização das leis ambientais nacionais e dependentes do objectivo central de remoção de barreiras ao comércio entre Estados-membros para a criação de um mercado único. Nesta primeira fase, tanto os governos nacionais como a CEE tratavam as medidas ambientais como questões nacionais, que apenas tinham relevância regional quando eram vistas como um entrave para a construção do mercado único⁸¹⁹.

815 McCORMICK, John (2001), p.2

816 *Ibid.*, p.9

817 *Ibid.*, p.11

818 Esta lei comunitária estabeleceu os parâmetros básicos de protecção da saúde dos trabalhadores e do público face às radiações ionizantes. McCORMICK, John (2001), p.43

819 O autor explica que durante a década de 60 a prioridade da intergração europeia foi a promoção de cooperação económica e desenvolvimento. Neste sentido, foi dada prioridade à construção de um mercado comum, à

No final da década de 60 e início da década de 70 nasceram os movimentos ambientalistas e houve uma súbita consciencialização da opinião pública sobre as questões ambientais e os limites do modelo de desenvolvimento material das sociedades. Em 1972 realizou-se em Estocolmo a primeira conferência da ONU dedicada unicamente a questões ambientais. Estes desenvolvimentos levaram a CEE a abordar as questões ambientais de uma forma mais estruturada: em 1973 surge o Serviço do Ambiente e Protecção do Consumidor, foi criado o Comité do Ambiente no Parlamento Europeu e foi adoptado o primeiro Programa de Acção Ambiental (PAA) da CEE⁸²⁰. Em 1983 foi adoptado o Terceiro PAA, que pela primeira vez definiu prioridades e que introduziu o princípio de que as políticas ambientais devem estar integradas noutras políticas sectoriais da CEE. Neste segundo período (1973-1986), a entrada da Grécia (1982), Espanha e Portugal (1986) na CEE foi um dos factores que mais desenvolveu as políticas ambientais regionais⁸²¹.

No entanto, a abordagem ambiental da CEE continuava a ser essencialmente reactiva, com tendência para resolver os problemas de uma forma *ad hoc*⁸²². Só em 1987, com a assinatura do Acto Único Europeu (*Single European Act* - SEA), é que a protecção ambiental foi formalmente reconhecida como uma competência da CEE, com a adição de um capítulo sobre o ambiente ao Tratado de Roma (TR)⁸²³. O impacto do Acto Único na política ambiental europeia foi reforçado com a publicação do Quarto PAA, que enfatizava a necessidade de estabelecer padrões europeus de qualidade ambiental e a importância da implementação de leis ambientais

harmonização das tarifas aduaneiras e a políticas comuns nos âmbitos dos transportes, da agricultura e dos investimentos públicos. McCORMICK, John (2001), pp.41-45

820 O Segundo PAA foi adoptado em 1977 e estes dois programas estabeleceram muitos dos princípios fundamentais das políticas ambientais europeias. Entre estas normas contam-se o princípio de prevenção; a importância do investimento em investigação científica e desenvolvimento tecnológico; o princípio do poluidor-pagador; o princípio de coordenação de programas ambientais nacionais e harmonização das políticas ambientais e a ideia de aproximação a uma política externa ambiental única na CEE. McCORMICK, John (2001), p.48

821 Este grande desenvolvimento ambiental da UE deve-se à evolução efectuada nestes novos países aderentes, que eram "países pobres, com maus registos de protecção ambiental e fracos corpos legislativos em termos ambientais". McCORMICK, John (2001), pp.45-55

822 McCORMICK, John (2001), p.55

823 No entanto, é importante referir que "os objectivos centrais desta inovação legal eram a finalização do mercado comum e a remoção das restantes barreiras à livre circulação de pessoas, dinheiro, bens e serviços". McCORMICK, John (2001), pp.55-61

comunitárias⁸²⁴. Em 1990 foi criada a Agência Ambiental Europeia (EEA), cujo trabalho consiste em recolher, processar e fornecer (principalmente para a Comissão Europeia) a informação necessária para a identificação e desenvolvimento de novas propostas legislativas de políticas ambientais e, para além disso, produzir relatórios trianuais sobre o estado do ambiente europeu (o primeiro relatório foi produzido em 1995).

Por fim, outros desenvolvimentos importantes nesta terceira fase (1987-1992) foram o fortalecimento da capacidade de financiamento da Comissão Europeia para projectos de gestão ambiental e a emergência deste órgão comunitário como um actor no palco ambiental internacional⁸²⁵. Este reforço do papel da UE em políticas ambientais, foi apoiados pela opinião pública: “apesar dos contínuos debates sobre os méritos da expansão dos poderes e actividades da UE em várias áreas, poucas dúvidas foram levantadas sobre o valor da actividade da UE na área do ambiente”⁸²⁶.

McCormick situa o início da última fase de maturação da política ambiental europeia no ano de 1993. A entrada em vigor do Tratado de Maastricht (TM) consolidou este processo com a inclusão do ambiente como um dos objectivos das políticas da UE. Por seu turno, a Comissão Europeia procurou projectar uma verdadeira política ambiental com o Quinto PAA⁸²⁷. Por fim, o Tratado de Amesterdão (TA), que entrou em vigor em 1999, trouxe o princípio de desenvolvimento sustentável para o centro da legislação europeia.

Porém, McCormick reforça que “mais importante do que estas mudanças ‘constitucionais’, foram as transformações normativas que ocorreram no terreno (especialmente na forma como a Comissão aborda as políticas ambientais)”⁸²⁸. Em primeiro lugar, foi colocado um novo ênfase na consolidação das actividades existentes

824 McCORMICK, John (2001), pp.55-61

825 Apesar dos tratados apenas exortarem a Comissão a assegurar o papel externo da UE em matérias de segurança, economia e desenvolvimento, esta assumiu um papel de liderança em conferências internacionais ambientais (como a Conferência Climática Mundial de 1990, a UNCDE de 1992 e as reuniões anuais entre as partes da UNFCCC). McCORMICK, John (2001), pp.55-61

826 McCORMICK, John (2001), p.61

827 O Quinto PAA incluía o princípio de desenvolvimento sustentável e a necessidade de reutilizar e reciclar, de racionalizar a produção e o consumo de energia e de alterar os padrões de consumo e de comportamento ambiental individual. McCORMICK, John (2001), pp.61-68

828 McCORMICK, John (2001), p.63

(em vez do lançamento de novas iniciativas). A segunda mudança normativa foi a consciencialização de que o princípio de integração da protecção ambiental noutras áreas obriga a Comissão a assegurar uma vasta distribuição e discussão das propostas legislativas antes que estas sejam enviadas para o Conselho e Parlamento Europeus. Em terceiro lugar, a Comissão apoiou a criação de um mecanismo de monitorização das políticas ambientais: a Rede Europeia para a Implementação e Execução do Direito Ambiental (1992). A quarta transformação relaciona-se com o alargamento europeu (que criou maiores disparidades na qualidade ambiental e nas respostas nacionais aos problemas ambientais⁸²⁹). A quinta mudança normativa envolveu uma reapreciação dos instrumentos da UE para a gestão ambiental⁸³⁰. Por fim, a Comissão implementou uma abordagem estratégica para os problemas ambientais, em vez de tentar resolver problemas particulares de forma isolada⁸³¹.

Estas evoluções na política ambiental europeia permitiram a consagração nos tratados europeus de princípios ambientais que guiam a acção das actividades europeias no âmbito ambiental (alguns dos quais são requerimentos legais vinculativos, mas a maioria deles são apenas objectivos gerais de actuação). John McCormick enumera estes princípios-chave que servem como uma 'base constitucional' para a acção ambiental da UE⁸³².

829 Foi adoptada uma abordagem ambiental mais agressiva na UE em 1995, quando a Áustria, a Finlândia e a Suécia aderiram (estes países já possuíam fortes políticas ambientais). Por outro lado, os Fundos de Coesão ajudaram a compensar a Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda pelos custos de fortalecimento das suas regulações ambientais. McCormick refere que esta abordagem pode ser suplantada por uma abordagem ambiental menos agressiva com a adesão à UE dos Estados pobres da Europa Central e de Leste. McCORMICK, John (2001), p.66

830 O autor afirma que "antigamente a política da UE centrava-se na criação de padrões uniformes, na imposição de métodos para os atingir e na monitorização do cumprimento dos Estados-membros. Actualmente assistimos a uma nova abordagem focada em soluções mais flexíveis, rentáveis e desenhadas para diferentes necessidades ambientais e contextos nacionais". McCORMICK, John (2001), p.67

831 McCORMICK, John (2001), pp.61-68

832 São eles: o princípio do poluidor-pagador (1º PAA, 1973); o princípio de desenvolvimento sustentável (SEA, 1987); o princípio de nível elevado de protecção ("requer que a Comissão se guiará pela salvaguarda de um nível elevado de protecção nas propostas legislativas referentes à saúde, segurança, protecção ambiental e protecção do consumidor", SEA, 1987); o princípio de prevenção ("que encoraja a UE a iniciar acções de prevenção do aparecimento de problemas ambientais", SEA, 1987); o princípio de proximidade ("alega que os danos ambientais devem ser prioritariamente corrigidos na sua fonte", SEA, 1987); o princípio de integração ("que estipula que os requerimentos de protecção ambiental sejam uma componente das outras políticas da UE", SEA, 1987); o princípio de derrogação ("permite a existência de excepções na adopção de leis da UE votadas com maioria qualificada, possibilitando a existência de casos em que as políticas nacionais ambientais diverjam", SEA, 1987); o princípio de considerar os dados científicos e técnicos relevantes (SEA, 1987); o princípio de uso de cálculos custo-benefício ("este princípio que pede aos Estados para considerarem os potenciais benefícios e custos da acção ou falta dela", SEA, 1987); o princípio de subsidiariedade (1º PAA, 1973); o princípio internacional ("que afirma o objectivo de promoção das políticas europeias a nível internacional por meio da cooperação com países externos e instituições internacionais", SEA, 1987); o princípio da proporcionalidade ("afirma que qualquer acção da UE não deve ir para além do que é necessário para atingir os

Relativamente à questão das alterações climáticas, a preocupação da comunidade científica levou à organização da primeira Conferência Climática Mundial em Genebra (1979), que no entanto atraiu pouca atenção política. A autoridade crescente da Comissão Europeia em debates internacionais e acordos ambientais (especialmente após o SEA de 1987) fez com que este órgão comunitário representasse desde o início os interesses da UE nas negociações de um regime climático global. Em 1988, a Comissão Europeia argumentou que a resposta para este problema deveria consistir na melhoria da eficiência energética (em termos de produção, transmissão e consumo de energia) e na promoção do uso das energias renováveis. Em 1990 surgiram os primeiros compromissos climáticos da UE: no Conselho Europeu de Dublin, os ministros do ambiente e da energia da UE acordaram a estabilização das emissões de CO₂ nos níveis de 1990 para o ano 2000.

Durante a preparação para a Cimeira da Terra de 1992, a UE assumiu um papel de liderança nas discussões internacionais sobre as alterações climáticas. Nesta conferência, a UE comprometeu-se a reduzir até 2000, 10% as suas emissões de CO₂ em relação aos valores de 1990⁸³³. A UE e os seus Estados-membros foram cruciais na elaboração de uma Convenção-Quadro que enfatizava ideias próximas das políticas europeias⁸³⁴, como a inclusão de metas de emissões, o princípio de responsabilidades diferenciadas e a repartição de encargos entre os Estados mais ricos, por via de transferências financeiras⁸³⁵. Thomas Heller enfatiza que uma das especificidades da liderança europeia na área climática relaciona-se com a base constitucional ambiental que esta entidade apresenta: “especialmente após a

objectivos deste Tratado”, TM, 1993); o princípio de precaução (TM, 1993); e o princípio de salvaguarda (“é uma cláusula que permite que os Estados adoptem provisoriamente parâmetros ambientais locais mais fortes do que os delineados nas leis comunitárias, desde que sejam introduzidos por razões puramente ambientais”, TM, 1993). McCORMICK, John (2001), pp.75-85

833 Deste modo, “apesar da aparente falta de saliência económica e científica deste problema ambiental na Europa, o papel desempenhado pela UE e pelos seus estados-Membros foi central para os esforços de criação de um regime climático internacional”. HELLER, Thomas (1998), p.109

834 Heller salienta que estes actores levaram a cabo estas políticas “muitas vezes trabalhando em conjunto com ONG, o grupo das 77 nações mais pobres e a China e contra a resistência dos EUA”. HELLER, Thomas (1998), p.111

835 Estas transferências financeiras tinham o intuito de compensar o esforço de implementação de medidas de mitigação das alterações climáticas por parte dos países mais pobres. HELLER, Thomas (1998), p.111

elaboração do TM, nenhuma entidade política da OCDE tem credenciais ambientais na sua base constitucional como a UE tem”⁸³⁶.

Em termos práticos, a UE aprovou um plano climático composto por três partes⁸³⁷: em primeiro lugar, a promoção de eficiência energética com o programa SAVE⁸³⁸ e a promoção das energias renováveis com o programa ALTENER⁸³⁹. Outro ponto previa a adopção de um mecanismo de monitorização para coordenar a criação e implementação de planos nacionais de redução de CO₂ e fornecer informações sobre os impactos económicos das medidas tomadas. Por fim, foi proposta a criação de um imposto europeu sobre o carbono⁸⁴⁰. Enquanto os programas SAVE e ALTENER demonstraram ser um sucesso e foram prolongados com novos objectivos, a ideia de um imposto de carbono europeu foi descartada em 1994 e o Conselho de Ministros permitiu que os Estados desenvolvessem os seus próprios impostos de carbono (como o fizeram a Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Suécia). Para além disso, os vários países adoptaram planos e objectivos nacionais de redução de emissões de CO₂ divergentes e a várias velocidades: com a Dinamarca, Alemanha e Holanda com propostas de redução de CO₂ na ordem dos 20-25%; Inglaterra e França que admitiram estabilizar as emissões; e Grécia, Luxemburgo e Portugal sem quaisquer políticas nacionais.

A EEA⁸⁴¹ estimou que no período entre 1990-1996 as emissões da UE decresceram apenas 1% e nem sempre como resultado de políticas deliberadas de

836 HELLER, Thomas (1998), p.112

837 McCORMICK, John (2001), pp.281-282

838 O acrónimo SAVE designa “acções específicas para uma vigorosa eficiência energética”. Este programa de acção energética foi criado em 1991 com o intuito de aumentar a eficiência do uso de electricidade a nível europeu; nesse sentido, contemplava um investimento entre 1991-1995 que encorajava os Estados a introduzir programas nacionais para melhorar a eficiência energética. McCORMICK, John (2001), p.260

839 O programa ALTENER foi criado em 1993, com os objectivos de promover as energias renováveis. Este programa contemplava um investimento por forma a aumentar a quota de fornecimento de energias renováveis até 8% em 2005, triplicar a produção europeia de energias renováveis até 2005 e aumentar a produção de biocombustíveis para atingir a quota de 5% de mercado em 2005. McCORMICK, John (2001), p.261

840 Este imposto era “baseado na ideia de taxar tanto as emissões de CO₂, como o conteúdo energético dos combustíveis”. McCORMICK, John (2001), p.282

841 Estes dados foram revelados em 1998, no segundo relatório sobre o estado do ambiente na Europa (Europe's Environment: The Second Assessment). EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1998)

redução de emissões de CO₂⁸⁴². Por seu turno, Thomas Heller sugere que o compromisso de liderança da UE em matéria climática é muito suspeito nos anos de 1987 a 1996⁸⁴³. John McCormick refere que este aparente fracasso na política europeia é explicado pela falta de uma estratégia comum forte e coerente: “apesar das propostas ambiciosas da UE em resposta às alterações climáticas, os resultados foram diluídos por meio de pressões económicas e políticas”⁸⁴⁴. Já Viriato Soromenho-Marques, refere que o fracasso “em atingir o objectivo anunciado de estabilizar as emissões de CO₂ em 2000 ilustra a incapacidade de dar o exemplo na política internacional do ambiente”. O autor afirma que esta liderança por exemplo é fundamental para a eficácia e sucesso destas políticas: até porque, “sem o pioneirismo de Estados, ONG e cidadãos não existiria política ambiental”⁸⁴⁵.

Esta aparente falta de consenso político e o subsequente insucesso em cumprir o plano climático delineado, foram ultrapassados com a proposta de redução das emissões de CO₂ da UE para o Protocolo de Quioto. Em Março de 1997, os ministros do ambiente da UE acordaram uma meta de redução das emissões da UE em 15% abaixo dos valores de 1990 para 2010⁸⁴⁶. Em Dezembro de 1997 foi realizado o COP3 no âmbito da UNFCCC, em Quioto. Esta reunião tinha como objectivo a produção de um protocolo vinculativo de redução de emissões para os países industrializados até ao ano de 2012. A proposta de redução de 15% dos níveis mundiais de emissões (tendo como referência os valores de 1990) feita pela UE foi contestada pelos países exportadores de petróleo, pelas indústrias que dependem de combustíveis fósseis e pelos EUA – “que anunciaram em Outubro que não iriam estabilizar as emissões pelo

842 John McCormick refere que estes resultados se explicam pelo fraco crescimento económico (desempenhou um papel importante de redução de emissões em muitos países) e pela reestruturação económica na Alemanha de Leste decorrente da reunificação (facto central para esta redução de emissões). McCORMICK, John (2001), p.285

843 Heller afirma que “o fracasso em implementar um programa comunitário construído em torno do imposto de carbono devolveu a responsabilidade da política de redução de CO₂ para os Estados que não estavam preparados ou não estavam dispostos a suportar esse fardo”. HELLER, Thomas (1998), p.121

844 McCORMICK, John (2001), p.285

845 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), p.203

846 Na proposta, os ministros do ambiente acordaram uma repartição de encargos que previa diferentes metas de redução: França sem redução de emissões (pela sua extensa produção de energia nuclear); Áustria, Dinamarca, Alemanha e Luxemburgo com metas de redução entre 25-35%; Bélgica, Itália, Holanda e Reino Unido com reduções entre 7-10%; e Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Suécia com aumentos de emissões entre 5-40%. McCORMICK, John (2001), p.285

menos até 2012, nem iriam fazer cortes de emissões antes de 2017⁸⁴⁷. Por seu turno, os países em desenvolvimento (nomeadamente China, Brasil, Índia, Indonésia, México, e Coreia do Sul) complicaram a situação ao afirmar que os EUA, a UE e o Japão eram os grandes culpados pela situação e referir que não iriam cortar as suas emissões para não prejudicar o seu desenvolvimento (apesar de em conjunto serem responsáveis por 44% das emissões mundiais e de as suas emissões estarem a crescer vertiginosamente). O resultado final⁸⁴⁸ das negociações em Quioto foram metas modestas em relação aos níveis de 1990: O acordo previa o objectivo geral de redução das emissões globais em 5% dos valores de 1990 para 2010 (o Japão comprometeu-se com uma redução de 6%, os EUA 7% e a UE 8%) e com mais de 130 países em desenvolvimentos a serem isentos de redução (apesar de a Índia e a China serem responsáveis por 18% das emissões globais em 1995).

Ao comparar os resultados do regime do ozono com o regime climático, John McCormick afirma que a “integração europeia tanto pode fornecer vantagens como desvantagens para a resolução de problemas ambientais internacionais” (nas negociações sobre o ozono a UE exerceu uma influência decisiva; nas negociações climáticas a UE não conseguiu pressionar outros países a acordar metas ambientais mais ambiciosas⁸⁴⁹). O autor refere ainda que uma das desvantagens existentes a nível da UE relaciona-se com “a ambiguidade do poder da UE em negociações internacionais em relação ao poder [de facto] dos seus Estados-membros”⁸⁵⁰.

847 A delegação dos EUA foi para Quioto com metas minimalistas, que incluíam: a sua estabilização de emissões ser condicional à aceitação de metas de emissões por parte de outros países industrializados; a concessão de crédito a países que plantassem árvores para absorver CO₂ e a adopção de um sistema de comércio de emissões que permitisse aos países mais poluidores comprarem direitos de emissão de CO₂ a países que não atingissem a sua meta de emissões destes gases com efeito de estufa. McCORMICK, John (2001), p.287

848 Na mesa negocial antes da obtenção de um acordo final, a UE propôs os objectivos mais ambiciosos (redução de 15% de GHG em 2010); a Rússia comprometeu-se com uma redução 3% em 2010; os EUA apenas prometeram a estabilização das emissões entre 2008 e 2012. McCORMICK, John (2001), p.287

849 Desta forma: em casos onde existe acordo político e económico entre os Estados-membros (como o processo negocial do ozono), estes podem “usar o seu poder e influência colectivos para pressionar por metas ambientais mais ambiciosas do que se abordassem o problema de 15 diferentes perspectivas nacionais”. Por seu turno, em casos onde não existe acordo entre os Estados, eles estão destinados a não conseguir exercer pressão sobre terceiros. McCORMICK, John (2001), p.290

850 McCORMICK, John (2001), p.290

Em 1999, a EEA produziu o segundo relatório sobre o estado do ambiente na UE⁸⁵¹ e concluiu que “a maior parte dos desafios para o ambiente vão continuar na próxima década, com um fracasso genérico em desvincular os desenvolvimentos sociais (mais população, maior PIB, maior consumo) das pressões ambientais”⁸⁵². Os autores do relatório começam por afirmar que, apesar do decréscimo de 1% de emissões de CO₂ entre 1990-1996, houve um aumento de temperatura anual média de cerca de 0,3-0,6°C desde 1990⁸⁵³. No entanto, as estimativas futuras são ainda mais negras, falando numa projecção de um aumento de 6% (em relação ao valor-referência de 1990) das emissões de CO₂ em 2010⁸⁵⁴, devido ao aumento do consumo de energia (principalmente no sector dos transportes, no sector da indústria e serviços e no sector de consumo doméstico) e à modesta percentagem de produção de energias renováveis (cerca de 6% de quota de mercado em 1999). A EEA refere ainda que o progresso de integração sectorial do ambiente em todas as políticas europeias têm sido lento desde 1992⁸⁵⁵. Por fim, os autores focam-se no papel desempenhado pelo mercado, impostos e subsídios, referindo que “sem a internalização dos custos externos o sector dos transportes recebe um ‘subsídio’ que encoraja a mobilidade para além do óptimo para a sociedade”⁸⁵⁶. Outro exemplo que ilustra esta situação são “os subsídios prejudiciais para o meio ambiente que, apesar de estarem em declínio, ainda são largamente usados nos sectores agrícola, industrial e energético”⁸⁵⁷. No relatório, Domingo Jiménez-Beltran avisa que os maiores desafios ambientais que a UE vai enfrentar no século XXI são as alterações climáticas (e necessidade de um uso

851 Este relatório tinha como objectivo avaliar em que medida as políticas económicas, sectoriais e ambientais da UE trarão desenvolvimentos para a qualidade do ambiente na união (uma vez que um relatório anterior tinha concluído que, após 25 anos de políticas ambientais europeias, a qualidade ambiental da UE não tinha melhorado e algumas áreas até tinha piorado). EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999), p.4

852 EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999), p.4

853 *Ibid.*, p.10

854 *Ibid.*, pp.13-24

855 Nesse ano a integração sectorial do ambiente em todas as políticas europeias foi identificada como um mecanismo político essencial, no 5º PAA. Este relatório evidencia que as estratégias integradas que incluem o ambiente como um dos objectivos do sector são raras: por exemplo, o ambiente está ausente dos objectivos da Política Agrícola Comum e dos objectivos da Política Comum de Transportes). EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999), p.26

856 EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999), p.27

857 *Ibid.*

racional dos combustíveis fósseis) e o alargamento da UE (e procura de conformidade nas políticas ambientais para alcançar a sustentabilidade)⁸⁵⁸.

A política climática europeia sofreu um novo desenvolvimento brusco em 2007, durante a preparação da posição negociada da UE para a COP15. O Conselho Europeu de Março de 2007 estabeleceu uma estratégia climática europeia, “com a junção de recursos estratégicos energéticos e climáticos numa visão que combina propostas domésticas e internacionais”⁸⁵⁹. Este programa climático – Europa 2020 – centra a sua atenção em vários objectivos pós-quioto para 2020⁸⁶⁰: a redução das emissões de CO₂ em 30% em comparação com os valores de 1990 (caso os restantes países façam “esforços similares” e o compromisso em reduzir pelo menos em 20%, mesmo sem um tratado vinculativo em Copenhaga). Em relação aos mercados internos de gás e electricidade é proposta a separação de propriedade (necessidade de separar os interesses de geração com os interesses de fornecimento energético) e a criação de uma rede europeia de reguladores independentes. Em termos de eficiência energética e de energias renováveis, foi delineado o objectivo de redução de 20% do consumo energético total da UE (de modo equilibrado, atendendo à relação custo/benefício) e foram propostas metas vinculativas de atingir uma quota de 20% de consumo de energia produzida a partir de renováveis e 10% a partir de biocombustíveis, no total de consumo energético da UE.

Relativamente à questão energética, Alex Ellis refere que no âmago inicial da construção europeia estava a intenção de partilhar a soberania ao nível da energia (na altura dominada pelo nuclear). No entanto, a identidade centrada em termos energéticos foi-se desvanecendo, ao mesmo tempo que o interesse europeu no domínio ambiental tem vindo a crescer (principalmente desde o SEA de 1986 e do TM de 1992)⁸⁶¹. O autor refere que os europeus são muito favoráveis a medidas de

858 EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999), p.6

859 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2008), p.2

860 *Ibid.*, pp.2-3

861 ELLIS, Alex (2010), p.188

resolução das alterações climáticas, até porque a natureza do problema replica a experiência de cooperação e integração europeia⁸⁶². Apesar dos desenvolvimentos ambientais da UE⁸⁶³, Gerrit Vonkeman afirma que o carácter básico desta entidade continua a ser uma comunidade económica, orientada para a construção de um mercado único⁸⁶⁴. No entanto, este autor considera que “o regime institucional da UE e os seus recursos oferecem oportunidades únicas para o desenvolvimento de uma política ambiental internacional de dimensão nunca antes vista e que pode servir de modelo para o resto do mundo”⁸⁶⁵.

Com os dados desenvolvidos pela ciência das alterações climáticas, tem havido uma reaproximação entre políticas energéticas e políticas ambientais, até porque a energia da está a ficar menos abundante e mais cara devido à dependência energética da UE⁸⁶⁶. Estes foram alguns dos factores que levaram a Comissão Europeia a apresentar a estratégia Europa 2020⁸⁶⁷. Sir David King afirma que um ponto essencial para resolver a questão climática é aumentar drasticamente a eficiência energética⁸⁶⁸, pelo que o caminho a seguir deve ser cobrar o CO₂ emitido a preços significativos⁸⁶⁹. Por seu turno, Alex Ellis afirma que o ponto essencial para o futuro do regime climático é a UE demonstrar que estas políticas de redução de emissões funcionam, para

862 Este “é um fenómeno que atravessa fronteiras e une todos os países num objectivo, um problema que é, de certa forma, parte da justificação existencial da UE (entidade criada para resolver problemas transnacionais e globais, por meio da cooperação entre Estados)”. ELLIS, Alex (2010), p.189

863 Vonkeman salienta que “o ambiente emergiu como uma importante área de políticas europeias”, como se pode ver pelo impressionante corpo legislativo ambiental que a UE tem vindo a desenvolver. VONKEMAN, Gerrit (1996), p.106

864 O autor refere que “este facto é particularmente evidente pela distribuição do orçamento comunitário e pelos funcionários das instituições comunitárias – apenas uma pequena percentagem de cada um dedica-se a assuntos relacionados com a protecção ambiental”. VONKEMAN, Gerrit (1996), p.134

865 VONKEMAN, Gerrit (1996), p.134

866 Esta dependência energética da UE é bem visível pelas disputas entre a Rússia e a Ucrânia pela distribuição de gás a cerca de um terço dos países da Europa. ELLIS, Alex (2010), pp.188-189

867 Esta estratégia prevê a redução dos gases com efeito de estufa em 20% até 2020, o aumento da eficiência energética em 20% até 2020 e aumento das energias renováveis em 20% do cabaz energético até 2020.

868 David King explica que “actualmente a procura global de energia é de cerca de 470 ej, no entanto, em termos de serviços finais, verifica-se que só são convertidos 55 ej. Existe uma perda imensa de energia nos processos de produção. Ao aumentar a eficiência energética estamos, ao mesmo tempo, a obter ganhos financeiros e ganhos climáticos”. KING, Sir David (2010), p.49

869 Na UE já existe um mercado de carbono, que chegou a ter um valor de 28€ a tonelada. No entanto, King assegura que este valor não é suficientemente elevado: “para que a queima de combustíveis fósseis se torne uma forma menos rentável de produzir energia do que fontes de energia alternativa, este valor deve estar entre os 50 e 100€ por tonelada de CO₂ (ou seja, fixar um preço que faça com que deixar os combustíveis fósseis enterrados seja a opção mais barata)”. Para além disso, é preciso não esquecer os países menos desenvolvidos, para que estes possam entrar num verdadeiro sistema de comércio global de emissões de CO₂ (muitos dos países menos desenvolvidos têm taxas de emissão de CO₂ inferiores às duas toneladas por pessoa num ano). KING, Sir David (2010), pp.47-48

conseguir convencer os restantes actores internacionais a efectuar políticas semelhantes⁸⁷⁰. Para que esta liderança europeia tenha sucesso, o autor reforça que “a UE não deve pregar sermões sobre as alterações climáticas ao mundo, uma vez que os outros só países farão o que a UE pretende apenas por desejo e interesse próprio”⁸⁷¹. Por fim, Ellis afirma que qualquer regime climático só funcionará se incluir os dois países com maiores emissões de CO₂ - EUA e China (cada um com mais de 20% das emissões globais)⁸⁷². Por seu turno, Viriato Soromenho-Marques considera a estratégia ‘Europa 2020’ como “um desafio interno aos 27 Estados-membros, [e também] como um repto lançado pela Europa ao mundo. Este desafio invoca a necessidade de uma via ainda mais exigente e eficaz para medidas coordenadas de mitigação e adaptação face ao perigo climático crescente”⁸⁷³. O autor refere ainda que estes objectivos estratégicos prevêm a promoção de uma “modernização ambiental”⁸⁷⁴. Mesmo após o fracasso de Copenhaga, este autor afirma que a UE tem o papel de protagonista na área ambiental, sendo o líder incontestado do combate às alterações climáticas⁸⁷⁵. Isto porque a “UE promove um comportamento internacional baseado na liderança por exemplo (que se liga ao conceito de potência normativa)”⁸⁷⁶.

5.3 – Conferência de Copenhaga

A abordagem aqui elaborada fundamentou-se em análises à COP15 efectuadas por autores provenientes de diversos países, com várias ocupações profissionais e distintas afiliações académicas no estudo de RI. Destes contributos, destacam-se

870 A questão da influência e pressão internacional é essencial, “uma vez que, apesar do seu papel pioneiro, a UE apenas produz cerca de 15% das emissões mundiais de GHG”. ELLIS, Alex (2010), pp.191-192

871 ELLIS, Alex (2010), pp.191-192

872 *Ibid.*, p.193

873 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009a), p.331

874 Uma modernização que compreende a alteração dos meios de produção e mudanças na venda e no consumo de energia. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2008), p.2

875 Ver a entrevista efectuada a Viriato Soromenho-Marques no dia 25-07-2012 (anexo B)

876 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2008), p.2

actores que participaram internamente no processo da COP15, como negociadores climáticos e representantes de governos (Viriato Soromenho-Marques e Radoslav S. Dimitrov); e actores que a analisaram do exterior, como jornalistas (Richard Black, Helene Cooper). A Conferência de Copenhaga, realizada entre os dias 7 e 18 de Dezembro de 2009, foi a 15ª Conferência das partes do UNFCCC e tinha como objectivo central a criação de um regime climático (que substituísse o Protocolo de Quioto ou que alargasse o âmbito e o prazo deste para além de 2012). Em 2007, a COP13 de Bali havia definido “Copenhaga como o ano de viragem da política climática internacional”⁸⁷⁷, pelo que esta reunião era tida como decisiva. Para além do objectivo central da COP15⁸⁷⁸, esta conferência ligada ao UNFCCC previa vários objectivos secundários de natureza sectorial⁸⁷⁹: o estabelecimento de metas e calendários para redução de emissões (mitigação); a adopção de mecanismos de mercado para controlar do CO₂ (como o comércio de emissões de carbono); a transferência de tecnologia e recursos financeiros para países menos desenvolvidos (apoio à adaptação); a criação de estratégias sectoriais globais de redução de emissões e o estímulo ao combate à desflorestação (promoção da gestão sustentável das florestas).

Viriato Soromenho-Marques sublinha que as principais matérias debatidas em Copenhaga centram-se em duas estratégias de acção climática com objectivos diversos. Por um lado existe o objectivo de mitigação, que se relaciona com a procura de redução global das emissões de GHG⁸⁸⁰. Por outro lado há políticas que visam a adaptação, isto é, mecanismos que visam preparar a sociedade para as mudanças inevitáveis que vão ocorrer, mesmo se as políticas de mitigação forem um sucesso⁸⁸¹.

877 Ver a entrevista efectuada a Viriato Soromenho-Marques no dia 25-07-2012 (anexo B)

878 Viriato Soromenho-Marques explica que o objectivo primordial desta conferência era “encontrar um novo regime climático mundial que impedisse rupturas e vazios quando o Protocolo de Quioto terminar em 2012”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), p.6

879 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), p.6

880 O autor sublinha que a mitigação pode ser efectuada “quer pela diminuição da intensidade energética do nível de vida, ou pelo uso de uma fonte energética de baixo ou nulo teor de carbono”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), pp.4-5

881 Para Viriato Soromenho-Marques, “esta problemática é essencial para os países menos industrializados que quase nada contribuíram para a crise climática, mas que se encontram entre as suas primeiras vítimas”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), pp.4-5

Radoslav S. Dimitrov, explica que esta conferência marcou o culminar de dois anos de intensas negociações para a formação de um novo acordo climático global⁸⁸². O autor afirma que os anos de negociações prévias trouxeram poucos progressos em relação aos debates políticos essenciais. Com este pano de fundo, “nas discussões internas da UE e negociações oficiais antes da cimeira, as delegações haviam traçado quatro possíveis cenários para o resultado final da COP15 (em ordem decrescente de força política): 1) um tratado legal; 2) uma ‘decisão central abrangente’; 3) uma declaração política; 4) nenhum resultado significativo”⁸⁸³.

Apesar do mundo exterior esperar a criação de um tratado climático global, “os negociadores viam este resultado como improvável, [pelo que] a ideia de um acordo vinculante foi abandonada um mês antes da COP15, durante a ronda de negociações de Barcelona”⁸⁸⁴. Assim, antes sequer da realização da cimeira, o estado das negociações dos vários objectivos programados fazia antever grandes dificuldades para alcançar um sucesso na Conferência de Copenhaga: em 15 de Novembro, Lars Lokke Rasmussen (o Primeiro-Ministro dinamarquês e presidente da COP15) avisou que “os vários líderes mundiais tinham avaliado ser pouco realista esperar por um acordo final e juridicamente vinculativo em Copenhaga”⁸⁸⁵.

Existem várias razões para o fracasso anunciado da cimeira. Desde logo, os negociadores não conseguiram resolver várias questões negociais preparatórias prementes⁸⁸⁶. Outra causa para o impasse negocial liga-se à complicada relação entre a redução de emissões e o desenvolvimento⁸⁸⁷. Um outro factor para o fracasso

882 DIMITROV, Radoslav S. (2010), p.19

883 *Ibid.*

884 O autor refere que a falta de progresso fez com que os negociadores reconhecessem que não estariam prontos para firmar um tratado em Dezembro. DIMITROV, Radoslav S. (2010), p.19

885 COOPER, Helene (2009)

886 Radoslav Dimitrov refere que estas questões incluíam: “o número de acordos internacionais a ser negociados; o futuro do Protocolo de Quioto”, as metas de aumento máximo de temperatura média global, de concentração máxima de GHG na atmosfera e de redução total das emissões globais; o método de determinação dos objectivos estatais; e o papel das políticas agrícolas e florestais”. DIMITROV, Radoslav S. (2010), p.19

887 Para Michael Grubb, “os países do Anexo-I percebem que as reduções draconianas de emissões não são facilmente reconciliáveis com o desejo por contínuas e altas taxas de crescimento económico”. Harald Winkler avisa que “os países em desenvolvimento não estão inclinados para aceitar metas absolutas de redução de emissões, uma vez que, ao longo dos anos, o Ocidente criou uma enorme dívida de carbono para com o Sul”. GRUBB, Michael (2009); WINKLER, Harald (2008)

em Copenhaga é a falta de uma visão unificada entre os seus participantes⁸⁸⁸. Para além disto, era muito duvidoso que os EUA ratificassem qualquer novo acordo climático internacional⁸⁸⁹. Outra questão central para o impasse é o contencioso existente entre os EUA e a UE sobre o melhor sistema de contabilizar as emissões de CO₂⁸⁹⁰. Por fim, um último impedimento para que a COP15 atingisse o objectivo central relaciona-se com a proliferação em muitos Estados de uma resistência nacional contra novas metas de redução de emissões⁸⁹¹.

Viriato Soromenho-Marques considera que a razão central para o previsível fracasso da COP15 liga-se às posições climáticas americanas e aos impedimentos domésticos com que os EUA se deparam na ratificação de tratados. Para este autor, “não seria realista esperar que existisse um pacote completo de soluções já em Copenhaga, sobretudo por os EUA ainda não terem uma estratégia robusta e suportada em leis do Congresso, que lhe possa conferir credibilidade”⁸⁹². Mesmo tomando em consideração todos estes factores, de algum modo atenuantes, a COP15 ficou bem aquém das expectativas, uma vez que dela não resultou nenhum acordo vinculativo que configurasse um regime climático pós-Quioto.

Apesar dos problemas negociais anteriores à conferência, Radoslav Dimitrov realça que nos três meses antes da COP15 houve uma “avalanche de desenvolvimentos positivos” significativos: “segundo a liderança europeia de cortes

888 Para Tompkins e Amundsen, as opiniões das maiores potências sobre o regime climático estavam muito distantes entre si para possibilitar um acordo na COP15: “A China e a Índia, os países em desenvolvimento mais importantes para a questão climática, suspeitam que os Estados do Ocidente estão a planear proteger as suas economias por meio de um potencial processo de ‘colonialismo de emissões’”. TOMPKINS, Emma L.; Amundsen H. (2008)

889 Helm Dieter afirma que o Senado dos EUA sempre demonstrou dificuldades em aprovar acordos climáticos internacionais, pelo que os resultados de Copenhaga não vão ser uma excepção à regra. DIETER, Helm (2008)

890 O autor explica que a UE quer manter a estrutura e sistema actuais, que foram estabelecidos com o Protocolo de Quioto. Por seu lado, os Eua querem alterar a maior parte da arquitectura de Quioto e substituí-la por um novo regime climático internacional (para aumentar a eficácia do sistema de monitorização de emissões). DIETER, Helm (2008)

891 Vários autores destacam a existência de muita resistência climática em vários países: O governo australiano defronta crescente oposição política para assinar Copenhaga. A Rússia anunciou que vai aumentar as suas emissões de GHG em 30% até 2020 para estimular a economia. A Alemanha favorece um acordo para suceder Quioto, mas é muito pouco provável que este país alcance novas metas de redução de CO₂ se as suas centrais nucleares forem desactivadas e substituídas por centrais elétricas de carvão. A Polónia, a República checa e a Eslováquia protestaram contra a Comissão Europeia, devido à proposta de redução de emissões de GHG das suas indústrias. DIETER, Helm (2008); WINKLER, Harald (2008); VERBRÜGGEN, Aviel (2009)

892 O autor refere que a prioridade dada à reforma do sistema de saúde impediu Obama de chegar a Copenhaga com uma visão clara para tudo o que está em causa. A diferença de actuação climática entre EUA e UE é bem notória: “enquanto a Europa baixou as suas emissões desde 1990, os EUA aumentaram-nas em 15% até 2007”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), pp.6-7

para 2020, o Japão comprometeu-se a cortar as emissões 25% abaixo dos valores de 1990 e os EUA a atingir um corte de 17% abaixo dos valores de 2005 para 2020 e de 42% até 2030. Os *media* internacionais reportaram também os compromissos quantitativos afirmados pelos países em desenvolvimento: a China com 40-45%, seguido do Brasil com 36-39% e Índia com 20-25% de declínio no crescimento da intensidade de emissões de carbono até 2020⁸⁹³. Estes dados voltavam a dar esperança a muitos observadores, acerca da possibilidade de obtenção de resultados significativos na COP15. Apesar das barreiras e obstáculos existentes para a criação de um tratado, muitos apoiantes referiam que o sucesso da conferência não dependia apenas de um acordo vinculativo, mas também do aumento da consciência mundial sobre as questões climáticas e do desenvolvimento de políticas climáticas noutros níveis de governança mundial (iniciativas subnacionais, nacionais, bilaterais e regionais que respondam aos desafios das alterações climáticas)⁸⁹⁴.

Um factor fulcral que deve ser tido em conta em qualquer análise desta conferência é a visibilidade e importância que ela teve: uma das maiores reuniões sobre o ambiente da história⁸⁹⁵. Esta afirmação é corroborada pelos números de Copenhaga: cerca de 120 chefes de Estado, mais de 40000 pessoas registadas, entre as quais contam-se 15000 delegados e representantes nacionais e 5000 jornalistas⁸⁹⁶. Richard Black assinala a importância mediática que a COP15 teve, quando refere que, “[no primeiro dia de conferência,] 56 jornais de 45 países publicaram o mesmo editorial, alertando para o facto de as alterações climáticas poderem devastar o planeta a menos que sejam acordadas medidas de acção internacional”⁸⁹⁷. Porém, Henrique Barbosa afirma que a mediatização em torno desta cimeira não teve a ver com uma maior consciencialização da opinião pública em torno do problema

893 DIMITROV, Radoslav S. (2010), p.19

894 *Ibid.*, p.22

895 BODANSKY, Daniel (2010), p.230

896 GILLIGAN, Andrew (2009)

897 BLACK, Richard (2009a)

climático⁸⁹⁸. Para Barbosa, houve dois factores fundamentais para a atenção que esta conferência recebeu: a aproximação do fim do primeiro período de comprometimento do Protocolo de Quioto (2008-2012) e a eleição em 2009 do presidente americano Barack Obama, que havia prometido o compromisso dos EUA liderarem nas discussões sobre alterações climáticas⁸⁹⁹.

Outro ponto importante para ajudar a esclarecer e classificar esta conferência é seguir a ordem de trabalhos da mesma. Sérgio Abranches⁹⁰⁰ expõe de um modo simples a forma pouco ortodoxa como a COP15 decorreu: ao contrário de uma reunião diplomática formal (com agenda predeterminada e procedimentos regulamentares), os governantes abriram uma via política de negociação (sem uma forma clara de a relacionar com o quadro legal de negociação da UNFCCC)⁹⁰¹. Durante a primeira semana decorreu a “fase técnica” da conferência, a cargo de diplomatas e técnicos. Na “fase política”, sob o comando dos ministros que chefiavam as delegações durante três dias, não se chegou a nenhum desenvolvimento. Assim, a solução foi entregue à reunião política informal que juntou vários governantes nos dois últimos dias da conferência (17 e 18 Dezembro). Abranches reconhece que a “fase técnica” da Conferência de Copenhaga já vivia um impasse insolúvel, que se agudizou na “fase política”. Desta forma, “os dois documentos que estavam a ser negociados (obtenção de um acordo dentro da UNFCCC e proposta para um segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto) não puderam ser concluídos porque seriam substituídos pelo Acordo de Copenhaga, negociado pelos governantes”⁹⁰².

898 Henrique Barbosa explica que, com uma análise mais cuidada, chega-se à conclusão que o aumento interesse destinado a esta conferência não é causa, mas sim produto da maior atenção dada à questão climática pelos media. BARBOSA, Henrique F. (2010)

899 BARBOSA, Henrique F. (2010)

900 ABRANCHES, Sérgio (2010)

901 Sérgio Abranches expõe que: “Normalmente os funcionários graduados negoceiam e escrevem o resultado, os governantes depuram o texto, assinam e tiram a foto comemorativa. Em Copenhaga, os líderes negociaram, discutiram o texto final, que não assinaram, e saíram sem foto e sem finalizar formalmente a conferência. Num processo de negociação directa como este, sem instância superior de recurso e sem trabalho diplomático prévio, resolvem-se os impasses que possam ser resolvidos amigavelmente e se suprimem ou adiam aqueles que não têm solução amigável imediata”. ABRANCHES, Sérgio (2010), p.121

902 ABRANCHES, Sérgio (2010), p.122

No plenário final da COP15 foi apresentado o Acordo de Copenhaga⁹⁰³. A maior parte dos países em desenvolvimento mostraram-se descontentes com a negociação deste acordo, “num processo sem transparência”⁹⁰⁴. Sérgio Abranches revela um erro político processual por parte dos preponentes do Acordo de Copenhaga: “deixar os seus termos finais serem negociados na trilha formal das Nações Unidas gerou incompatibilidades com as regras estabelecidas pela Convenção do Clima”⁹⁰⁵. Por volta das duas da manhã de sábado, sete países opuseram-se ao texto apresentado, “por ter sido elaborado de forma não-democrática e por ser muito fraco para salvar o mundo: Tuvalu, Nicarágua, Bolívia, Cuba, Venezuela, Sudão e Paquistão”⁹⁰⁶. Radoslav Dimitrov indica que as delegações ocidentais ficaram mortificadas com a possibilidade de fracasso na adopção de uma declaração negociada pelos seus líderes de governo⁹⁰⁷. Na verdade, foi isto que sucedeu, com o plenário da COP15 a apenas “tomar conhecimento” da existência deste texto. Os países teriam até 31 Janeiro de 2010 para afirmar se estavam associados ao Acordo de Copenhaga e para indicar as suas metas voluntárias de redução de emissões.

Alguns autores, como Shen Dingli e Sérgio Abranches consideraram que esta conferência trouxe consigo alguns desenvolvimentos positivos. Por seu turno, Richard Black e Viriato Soromenho-Marques vêm a COP15 como um rotundo fracasso.

Apesar da maior parte dos observadores considerar a COP15 como um fracasso, Shen Dingli afirma que “determinar se a Conferência de Copenhaga falhou ou não,

903 Bodansky enumera os países que fizeram parte dos dois momentos de negociação deste acordo: “Como resultado de vários obstáculos processuais, as negociações efectivas só se iniciaram perto do último dia, com a chegada dos governantes que começaram a negociar num grupo mais pequeno. Alegadamente 28 países estavam envolvidos nesta negociação, incluindo os EUA, China, Índia, Brasil, África do Sul, Reino Unido, França, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Austrália, Canadá, Japão, Rússia, Granada (em nome do AOSIS), Etiópia (a representar o grupo africano), Arábia Saudita, Colômbia, Maldivas e México. No entanto, o resultado final só chegou na sexta-feira à tarde numa reunião mais pequena entre o presidente dos EUA (Barack Obama), o Primeiro-ministro Chinês (Wen Jiabao), o Primeiro-ministro Indiano (Manmohan Singh) e o Presidente Brasileiro (Lula da Silva)”. BODANSKY, Daniel (2010), pp.233-234

904 Para além disso, Abranches revela que os países mais vulneráveis às possíveis consequências das alterações climáticas, “queriam um acordo mais exigente e o compromisso dos países desenvolvidos com metas mais ousadas de redução de gases com efeito-estufa”. ABRANCHES, Sérgio (2010), pp.123-124

905 O autor explica que o processo do Acordo de Copenhaga nunca tivera passado pelos canais de negociação formal da UNFCCC, excepto no plenário final. Pelo que, “ao deixarem Copenhaga sem uma declaração colectiva para formalizar o acordo político que haviam negociado, os chefes de Estado deixaram um vazio político”. Os delegados não tinham autoridade para alterar ou rejeitar um acordo que os seus governantes tinham feito e se este acordo fosse votado nas regras de unanimidade da ONU, seria rejeitado. ABRANCHES, Sérgio (2010), pp.125-126

906 DIMITROV, Radoslav S. (2010), p.20

907 *Ibid.*

depende da forma como definimos sucesso⁹⁰⁸. É desta forma que o autor aborda as declarações do presidente americano (“Copenhaga resultou num consenso significativo”) e do governo chinês (“Copenhaga alcançou conquistas positivas, como resultado dos esforços conjuntos dos seus participantes”)⁹⁰⁹. O autor vê a COP15 como uma etapa que aproxima a diplomacia climática do objectivo central de um acordo vinculativo que comprometa tanto os países do Norte como os países do Sul. Dingli sublinha a importância vital da China para o processo climático, referindo que “entre 2009 e 2020, as políticas da China vão afectar grandemente o mundo”⁹¹⁰. No entanto, o autor reforça que ainda existe uma grande disparidade entre as regiões do mundo (que explica as suas diferentes visões do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas⁹¹¹), pelo que a solução deste problema global tem de passar pelo progresso destes países (apoiado em assistência financeira dos países mais desenvolvidos)⁹¹². Shen Dingli conclui que é possível obter sucesso (dando a entender que Copenhaga foi um passo nesse sentido) por meio de um esforço conjunto da sociedade internacional em continuar as negociações até alcançar um resultado que seja acordado por todos os Estados⁹¹³.

Sérgio Abranches concorda que a COP15 teve um desfecho positivo por razões variadas, mas todas elas ligadas ao carácter singular de negociação internacional visto

908 O autor explica esta afirmação com o exemplo da Guerra da Coreia: “Nem os EUA, nem a Coreia do Sul foram bem sucedidos no objectivo de derrotar a Coreia do Norte antes do Natal de 1950. No entanto, após a guerra tanto os EUA como a China anunciaram a sua vitória. Este facto prende-se com a obtenção de outros sucessos. A China atingiu o seu objectivo de impedir que os EUA pudessem bombardear os seus territórios de nordeste e forçou a América a recuar até ao paralelo 38. Por outro lado, os EUA foram bem sucedidos em restaurar o governo Sul Coreano na península da Coreia”. DINGLI, Shen (2009)

909 DINGLI, Shen (2009)

910 A este respeito, Dingli refere que “o crescimento absoluto das emissões de GHG da China é ainda muito grande, apesar de este país ter desenvolvido grandes esforços para o diminuir. Como um dos grandes emissores do mundo e um dos países com as maiores taxas de desenvolvimento, mesmo as estimativas mais optimistas apontam para a existência de um crescimento das emissões de GHG na ordem dos 75% dos valores de 2005”. Apesar de este país estar a diminuir a intensidade de crescimento das emissões, o crescimento absoluto de emissões continua enorme. DINGLI, Shen (2009)

911 Para comprovar esta afirmação, Dingli explica que “a Ásia contém 5 dos 7 países mais populosos do mundo (...) mas apesar das da China e da Índia terem as maiores populações do mundo, o seu poder de compra por habitante cifra-se nos 133º e 167º lugares mundiais, respectivamente”. DINGLI, Shen (2009)

912 Para o autor, “a solução está em reformular o modelo de desenvolvimento dos países mais pobres: alterar o modelo de progresso extensivo, aumentar a sua eficiência energética, melhorar as suas estruturas energéticas e desenvolver a investigação e criação de tecnologias de redução de emissões”. [DINGLI, Shen (2009)]

913 DINGLI, Shen (2009)

em Copenhaga⁹¹⁴. Desde logo, Copenhaga foi um sucesso porque os governos dos maiores emissores do mundo comprometeram-se com acções de mitigação⁹¹⁵. Em segundo lugar, houve um “avanço significativo nas posições dos maiores emissores que se recusavam a cooperar no esforço global de mitigação: EUA, China, Brasil e Índia”⁹¹⁶. Um terceiro resultado positivo relaciona-se com a institucionalização da meta de um aumento máximo de 2°C, como objectivo de mitigação global⁹¹⁷. Um quarto factor de sucesso do Acordo de Copenhaga foi a resolução do impasse de uma década sobre o financiamento de acções de mitigação e adaptação nos países em desenvolvimento⁹¹⁸. Por fim, o acordo permitiu progressos na área da transferência de tecnologias e na questão da monitorização internacional das acções de mitigação⁹¹⁹.

O jornalista da BBC Richard Black⁹²⁰ aponta oito razões que estão na origem do fracasso da COP15. Antes de mais, o autor afirma que os governos principais não querem um acordo climático global⁹²¹. Outro factor apontado pelo jornalista tem a ver com o sistema político doméstico dos EUA⁹²². A terceira razão para o insucesso de Copenhaga relaciona-se com a altura inoportuna em que esta conferência se realizou, em contra-ciclo com a política interna dos EUA⁹²³. Outra questão apontada pelo jornalista foram os sucessivos erros processuais do governo anfitrião⁹²⁴. O quinto

914 Sérgio Abranches revela que esta foi uma negociação “na qual os líderes de governo decidiram entre si, de uma forma dinâmica e que dispensava (ou praticamente impedia) a intervenção técnica dos diplomatas”. ABRANCHES, Sérgio (2010), p.125

915 Apesar das metas defendidas não estarem de acordo com a ciência climática, o autor considera o Acordo de Copenhaga como um passo essencial: “Técnicamente insuficiente, politicamente um passo fundamental”. ABRANCHES, Sérgio (2010), pp.126-127

916 Abranches revela que os Estados preencheram as tabelas com as suas acções voluntárias quantificadas e mesmo a China e a Índia, que ainda não se associaram, disseram apoiá-lo. ABRANCHES, Sérgio (2010), p.127

917 ABRANCHES, Sérgio (2010), p.127

918 *Ibid.*

919 *Ibid.*

920 BLACK, Richard (2009b)

921 Para ilustrar a falta de empenhamento político, o autor considera que, “ao contrário das negociações de Quioto, em Copenhaga todos os intervenientes falaram, mas ninguém realmente ouviu”. Para além disso, afirma que o ‘Acordo de Copenhaga’ revela um arranjo diplomático preferido pelas potências: “um cenário informal onde cada país revela o que está disposto a fazer, sem qualquer negociação nem qualquer compromisso vinculativo”. BLACK, Richard (2009b)

922 Assim, “ao contrário dos outros Estados, o presidente dos EUA não pode prometer nada que o congresso não suporte e o facto de Barack Obama não poder prometer compromissos climáticos dos EUA foi provavelmente o maior impedimento para os outros intervenientes melhorarem os seus próprios compromissos”. BLACK, Richard (2009b)

923 A COP15 realizou-se “apenas um ano após a eleição de Obama e num momento em que tanto a reforma da saúde, como a reforma climática estão com dificuldades em ser aprovadas”. BLACK, Richard (2009b)

motivo para o fracasso é o factor psicológico do tempo frio que acompanhou a conferência não comprovar empiricamente a tese de um grave “aquecimento global”. Outro entrave para o processo negocial favorável foi a extensa e intensiva cobertura jornalística do evento e a cultura mediática das 24 horas de notícias⁹²⁵. A sétima causa foi que os activistas elaboraram mal as suas estratégias para esta conferência⁹²⁶.

Por fim, o jornalista refere que a última razão para o fracasso da COP15 relaciona-se com as políticas da UE: “se a UE tivesse rejeitado o Acordo de Copenhaga, um número substancial de países em desenvolvimento ter-na-iam seguido e o acordo perderia força (passando a ser apenas um acordo informal entre um pequeno número de países), simbolizando o fracasso da conferência e reforçando a necessidade de alcançar um acordo sério e vinculativo mais próximo dos requerimentos mínimos da UE”⁹²⁷. As razões pelas quais a UE apoiou este acordo (apesar de muitos líderes europeus antes terem revelado que mais valia não ter sequer um acordo do que ter um acordo fraco) pode estar relacionada com três factores: a defesa do *status quo* (nunca ir contra os EUA, especialmente quando são liderados por Obama, e ter sempre algo para mostrar no fim das conferências); a expansão europeia (devido à integração de novos governos que não estão convencidos com os argumentos de redução de emissões); e o facto de importantes países da UE – França e Reino Unido – terem investido muito capital político na preparação de um acordo climático em Copenhaga).

Viriato Soromenho-Marques enfatiza o facto de em Copenhaga a diplomacia ambiental não ter sido utilizada de forma correcta pelos Estados participantes: para

924 Black enumera estes erros processuais: “desde a exclusão negocial de países num esboço inicial de uma declaração política, passando pelo despedimento do negociador dinamarquês principal – Thomas Becker – e pelo atropelamento processual por forma a atingir uma conclusão, até ao facto de ter sido barrado o acesso à conferência do principal negociador chinês durante os três primeiros dias”. BLACK, Richard (2009b)

925 O autor refere que este facto foi aproveitado por Barack Obama, para anunciar em directo o acordo final, antes mesmo de a maior parte dos governos envolvidos saberem que se tinha chegado a um acordo: “o agendamento mediático da Casa Branca levou a que muitos espectadores (que não seguem o tema) acreditassem que tinha sido atingido um acordo sobre as alterações climáticas sob a liderança dos EUA”. BLACK, Richard (2009b)

926 Black explica que “muitos grupos de activistas coordenaram as suas comunicações para enaltecer os países em desenvolvimento que prometeram controlar o aumento das suas emissões (como a China, a Índia, o Brasil); para poupar as críticas ao presidente Barack Obama e para desancar os países que os activistas pensam que podiam e deviam fazer mais (como o Canadá, a UE e a Rússia)”. BLACK, Richard (2009b)

927 BLACK, Richard (2009b)

alcançar um regime climático “precisamos de uma diplomacia baseada no conceito de cooperação compulsiva”⁹²⁸. Em vez deste conceito unificador de esforços, “muitos dirigentes de países emergentes (dominados pelo dinamismo das suas economias) procuraram estabelecer um tratado climático com modelos de negociação de tipo soma-zero (em que os ganhos de um dos parceiros implicam perdas dos seus interlocutores)”⁹²⁹. Para além de um regime internacional desenhado por políticos e diplomatas, o combate às alterações climáticas depende em grande parte da economia, dos mercados e da quantidade e qualidade dos investimentos. Neste sentido, o autor configura a possibilidade de um acordo internacional climático definir o próprio futuro da sociedade internacional: “sem um acordo climático haverá uma estagnação do investimento em inovação, um aumento da parcela dos combustíveis fósseis na energia primária global e a entrada numa era incerta de protecção que quebrará os fluxos do comércio mundial e porá em perigo todos os domínios da globalização. [Por outro lado,] um acordo climático permitirá abrir o caminho para uma globalização mais regulada, para a ampliação da intensidade e da escala da investigação e do desenvolvimento, aumentando a internacionalização da inteligência, das empresas e a multiplicação do emprego em sectores sustentáveis (permitindo também uma maior autonomia energética das diferentes regiões do mundo)”⁹³⁰.

O Acordo de Copenhaga, negociado entre os EUA, Brasil, China, Índia e África do Sul, reconhece a necessidade de impedir que as temperaturas médias anuais excedam um aumento de mais de 2°C (em relação aos valores de 1990) e de agir para atingir este objectivo. Este acordo alcançado no último minuto não é vinculativo e prevê que sejam as próprias nações emergentes a monitorizar os seus próprios esforços de corte de emissões (e reportar estes dados à ONU de dois em dois anos). Para além disso, o acordo prevê que os Estados desenvolvidos disponibilizem 30 mil milhões de dólares de ajuda para os países em desenvolvimento durante três anos e

928 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), pp.7-8

929 *Ibid.*, p.7

930 *Ibid.*, p.9

tem um objectivo de fazer com que os países desenvolvidos mobilizem 100 mil milhões de dólares anuais até 2020, para satisfazer as necessidades dos países em desenvolvimento. Por fim, o acordo também inclui um método de verificação das reduções de emissões voluntárias dos Estados desenvolvidos⁹³¹.

Ao contrário de Sérgio Abranches, que vê este acordo como um sucesso político, a maior parte dos comentadores consideram-no como um rotundo fracasso. Segundo Radoslav Dimitrov, o Acordo de Copenhaga não passou de uma forma de os governantes “tentarem camuflar o desastre da conferência”⁹³². Para este autor, o resultado final deste processo negocial é uma declaração política limitada que serviu para mascarar o falhanço da COP15 e procurou impedir que esta não tivesse nenhum resultado significativo. Dimitrov revela que o acordo alcançado é muito fraco por quatro razões centrais. Primeiro, porque é uma declaração política não vinculativa. Em segundo lugar, porque foi elaborado por um “conjunto não-especificado de países”⁹³³. Terceiro, porque é superficial em termos de conteúdo: “sem uma meta para a redução global de emissões que assegure resultados ambientais”⁹³⁴. Por fim, não tem adopção formal: “o Acordo é um compromisso flutuante sem raízes institucionais e com um estatuto legal internacional altamente ambíguo”⁹³⁵. No entanto o autor apresenta um desenvolvimento positivo da COP15, ao considerar que este fracasso multilateral pode indirectamente facilitar as políticas climáticas noutros níveis de governação⁹³⁶.

As reacções oficiais a este “acordo significativo”⁹³⁷ (segundo a óptica dos países proponentes) não se fizeram tardar. O presidente americano assegurou que “devemos fazer este ímpeto de Copenhaga crescer, por forma a assegurar que a acção internacional de redução significativa de emissões é sustentável e suficiente ao longo

931 BODANSKY, Daniel (2010), pp.234-237

932 DIMITROV, Radoslav S. (2010), p.18

933 *Ibid.*, p.21

934 *Ibid.*

935 *Ibid.*

936 *Ibid.*, p.23

937 BLACK, Richard (2009b)

do tempo”⁹³⁸. O presidente da delegação chinesa afirmou que “a conferência teve um resultado positivo e que todos deviam estar satisfeitos. Após as negociações os dois lados conseguiram preservar o seu ponto de partida: para os Chineses este ponto de partida foi a soberania e o interesse nacional”⁹³⁹. O embaixador das alterações climáticas do Brasil considerou que “a conferência foi bastante desapontante, mas não foi um fracasso [...] desde que concordemos outra reunião para tratar dos assuntos que ainda estão pendentes”⁹⁴⁰. Os restantes intervenientes do processo negocial e observadores oficiais do COP15 têm posições mais cautelosas ou abertamente negativas em relação a esta conferência. O director executivo da *Greenpeace UK* afirmou que “esta noite a cidade de Copenhaga é o cenário de um crime [pelo que] é agora evidente que o combate às alterações climáticas vai requerer um modelo de política radicalmente diferente deste modelo de Copenhaga”⁹⁴¹. O presidente da Comissão Europeia afirmou que “não esconde o seu desapontamento por os acordos terem uma natureza não vinculativa. Neste aspecto, o documento está muito aquém das expectativas da UE”⁹⁴². O presidente francês referiu que “o texto não é perfeito [mas por outro lado] se não existisse qualquer acordo, isso significaria que países tão importantes como a China e a Índia não estariam obrigados a qualquer tipo de contrato internacional climático e os EUA (que não estão em Quioto) estariam igualmente livres de qualquer contrato”⁹⁴³. O primeiro-ministro inglês afirmou: “este acordo é um começo. No entanto acredito que devemos rapidamente assegurar resultados legais vinculativos”⁹⁴⁴. O chefe do grupo G77 reclama que “o documento pede à África que assine um pacto suicida, um pacto incinerador que mantenha o domínio económico em poucos países. É uma solução baseada em valores, na nossa opinião os mesmos valores que canalizaram 6 milhões de pessoas na europa para a

938 BLACK, Richard (2009c)

939 *Ibid.*

940 *Ibid.*

941 BLACK, Richard (2009b)

942 *Ibid.*

943 *Ibid.*

944 BLACK, Richard (2009c)

fornalha”⁹⁴⁵. O principal negociador do Tuvalu afirmou de modo sarcástico: “parece que nos estão a oferecer 30 peças de prata para traírmos o nosso povo e o nosso futuro”⁹⁴⁶. O presidente das Maldivas referiu que “com uma subida da temperatura acima de 1,5°C, as Maldivas e muitas pequenas ilhas vão desaparecer. É por esta razão que nos últimos dois dias tentámos por tudo para ter esse como o valor máximo do documento. Tenho muita pena que essa proposta tenha sido descaradamente obstruída por parte dos países com as maiores emissões de CO₂”⁹⁴⁷. Uma delegada da Venezuela perguntou aos outros participantes “se, sob o olhar do secretário geral da ONU, eles vão apoiar este golpe de Estado à autoridade das Nações Unidas”⁹⁴⁸. Por fim, uma representante da Associação dos Estados das pequenas ilhas (AOSIS), resumiu os fracassos de Copenhaga: “nós perdemos o nosso compromisso vigoroso para com uma meta de temperatura de 1,5°C. Não fomos capazes de assegurar um resultado legalmente vinculativo. Não fomos capazes de assegurar metas de meio-termo, um ano de temperaturas máximas, nem muitos outros factores que a AOSIS considera ser cruciais para a sobrevivência nestes países”⁹⁴⁹.

Com estas declarações percebe-se algumas das posições negociais dos vários blocos de países e o desagrado generalizado com que este Acordo de Copenhaga foi recebido pelos participantes da COP15. Richard Black aponta que “sem metas fixas de limitação do aumento de temperatura global, sem o compromisso de elaborar um tratado legal e sem apontar um ano para o pico das emissões, os países mais vulneráveis aos processos climáticos extremos não vêm neste ‘acordo’ uma garantia para alcançar as metas de temperatura que necessitam”⁹⁵⁰.

No entanto, tanto as questões processuais e ordem dos trabalhos, quanto as declarações de intenções e comentários dos intervenientes são insuficientes para

945 BLACK, Richard (2009c)

946 *Ibid.*

947 *Ibid.*

948 *Ibid.*

949 *Ibid.*

950 BLACK, Richard (2009b)

analisar este processo negocial. Um bom método de determinar o grau de êxito da política diplomática ambiental foi delineado por Viriato Soromenho-Marques⁹⁵¹: um modelo de análise que permite comparar as conferências internacionais de forma quantitativa e qualitativa, através da identificação de quatro tipos de resultados destas reuniões (declarações⁹⁵², regimes⁹⁵³, instituições⁹⁵⁴ e acções⁹⁵⁵).

No caso da COP15, o resultado final de todo o processo negocial foi apenas o Acordo de Copenhaga. Para Soromenho-Marques este texto não passa de uma declaração de intenções e compromissos auto-vinculados, que contem a promessa de acções futuras. Apesar de desiludido com o resultado final da conferência, o autor refere que esta moção de 3 páginas é “ao mesmo tempo importante (porque os países que a assinaram reconhecem o problema e reafirmam o objectivo de não permitir que as alterações climáticas se traduzam num aumento médio da temperatura superior a 2°C) e inócua (porque o problema não se resolve com acordos voluntários e medidas voluntárias de redução)”⁹⁵⁶. Na tabela seguinte exemplifica-se este modelo de análise:

951 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.48-51

952 As declarações são resultados expressos em comunicados com conteúdo ético e potencial impacto político e jurídico. São um elemento fortemente retórico que sublinha a vontade de consenso, mas possuem uma capacidade de influência ética e política posterior que não deve ser negligenciada. Segundo o autor, as declarações “tendem a ser progressivamente incorporadas na política interna, moldando o discurso e a prática de muitas instituições nacionais, o que pode funcionar como um catalizador significativo na mudança de valores e práticas dos Estados, da sociedade civil e das empresas”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.48-51

953 Os regimes são resultados que se traduzem em legislação internacional de carácter vinculativo, com probabilidade de provocar efeitos duradouros. São compromissos entre Estados, geralmente com objectivos temática e/ou geograficamente localizados, que resultam na assinatura de uma convenção, após um longo e complexo processo negocial. Viriato Soromenho-Marques recorda que “entre a assinatura e a ratificação de um regime existe um longo processo de elaboração de protocolos que vão permitir calibrar com precisão a eficácia prática destes compromissos entre Estados”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.48-51

954 As instituições são resultados que conduzem à criação de novos instrumentos organizacionais com o objectivo de produzir consensos políticos, monitorização científica e aplicação de leis. Estas entidades representam a resposta política da sociedade internacional ao desajustamento entre a escala dos problemas (tendencialmente global) e o nível de decisão política (geralmente estatal). O autor explica que “desde a Cimeira de Estocolmo de 1972, a ONU tem vindo a criar múltiplas agências internacionais para enfrentar as dificuldades com que os mecanismos de decisão estatais se deparam perante os problemas ambientais globais”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.48-51

955 As acções são resultados que reflectem os acordos na prática, constituindo o tipo de efeito mais pragmático e imediato das cimeiras internacionais (com âmbito de aplicação local). As acções dependem da boa vontade dos Estados para mobilizar de modo célere os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para a concretização dos objectivos delineados nas grandes cimeiras internacionais. Soromenho-Marques indica que “na maior parte dos casos, as acções configuram a planificação e a transferência de recursos (incluindo tecnologia) de Estados mais desenvolvidos para Estados com menores capacidades”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.48-51

956 Ver a entrevista efectuada a Viriato Soromenho-Marques no dia 25-07-2012 (Anexo B)

Tabela 5 – Análise comparativa entre as Cimeiras da Terra, com a introdução, apenas indicativa, da COP15 (quadro retirado de um artigo de Viriato Soromenho-Marques)⁹⁵⁷:

Cimeiras\Resultados	Declarações	Regimes	Instituições	Ações
UNCHE Estocolmo (1972)	- Declaração de Estocolmo (26 princípios)	Nenhum	- <i>United Nations Environment Programme</i> (UNEP)	- Plano de Acção para o Desenvolvimento Humano (109 recomendações)
UNCED Rio de Janeiro (1992)	- Declaração do Rio de 27 princípios (em vez da <i>Carta da Terra</i>)	- Biodiversidade - Alterações Climáticas (FCCC) - sementes para a Convenção da Desertificação (1994)	- Comissão para Desenvolvimento Sustentável (CDS) - Consolidação do <i>Global Environment Facility</i> (GEF)	- Agenda 21 40 capítulos (625 milhões de dólares anuais)
WSSD Joanesburgo (2002)	- 37 pontos inócuos	Nenhum	Nenhum	- Plano de Implementação (ou de Acção) - Parcerias soltas entre vários Estados
UNFCCC: COP 15 Copenhaga (2009)	- Acordo de Copenhaga	Nenhum	Nenhum	Nenhum

Viriato Soromenho-Marques considera que o grupo de países que desenhou o acordo com os EUA (Brasil, China, Índia, África do Sul) “parece ter ficado encadeado com a efémera glória simbólica de partilhar o palco com o mediático líder dos EUA, esquecendo-se que Copenhaga deixou a tarefa essencial de elaboração de um novo regime climático incompleta e rodeada de incertezas”⁹⁵⁸. Com este acordo não foi atingido o objectivo central da COP15: implementação de um regime climático e o acordo relativo à mitigação⁹⁵⁹. No entanto, o autor adverte que este fracasso não é o final dramático da diplomacia climática, mas antes um obstáculo num processo que deverá conduzir a um regime internacional vinculativo, de preferência antes do final de 2012, quando termina Quioto: “as próximas negociações climáticas deverão decidir o

957 Esta inclusão da COP15 no quadro desenvolvido por Viriato Soromenho-Marques tem apenas um valor indicativo (servindo para uma análise individual), uma vez que não é possível comparar esta conferência anual englobada no processo do FCCC com as três mega-conferências ambientais de Estocolmo, Rio de Janeiro e Joanesburgo. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005), pp.51-53

958 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), p.7

959 O autor vai mais longe, referindo que em Copenhaga a estratégia de mitigação fracassou: “sobretudo não conseguimos chegar a um acordo que permitisse o consenso entre os países do anexo I de Quioto e os grandes países que actualmente são dos maiores emissores de GHG”. (ver Anexo B)

nível de alterações climáticas que estamos dispostos a suportar e a forma como vão ser repartidos os respectivos custos e riscos”⁹⁶⁰.

Desde 2008 o mundo está ameaçado por uma crise económica e financeira. Soromenho-Marques explica que, mesmo com esta retracção económica, as emissões globais de GHG em 2010 aumentaram 3% (apesar de a UE ter reduzido em 3% as suas emissões). Nesse ano, a UE representava cerca de 12% das emissões globais e a China já emitia mais CO₂ para atmosfera do que os EUA. Face a estes dados, o autor afirma que “apesar da crise económico-financeira que afecta a sociedade internacional, a maior crise que se interpõe entre nós e um futuro sustentável é a crise global do ambiente que se tornou visível através dos cada vez mais numerosos eventos extremos associados ao processo de alterações climáticas”⁹⁶¹.

5.4 - Poder Normativo da União Europeia e a Cimeira de Copenhaga: Análise da Liderança Climática

A escolha da COP15 como *case-study* desta tese que versa sobre ‘poder normativo’ justifica-se por várias razões. Desde logo, porque estas conferências anuais (COP) implicam um processo normativo no qual os Estados, as ONG e instituições internacionais do mundo inteiro se juntam para criar regimes internacionais respeitantes a políticas ambientais. De seguida, porque a maior parte dos países envolvidos na negociação não considera as alterações climáticas (ou genericamente as políticas ambientais) como uma ameaça vital à sua sobrevivência, isto é, como um problema securitário. Deste modo, mesmo a perspectiva mais crítica à noção de ‘poder normativo’ – a tradição realista – reconhece estarem reunidos os pressupostos para negociações e compromissos que podem resultar na elaboração de regras

960 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), p.1

961 *Ibid.*, pp.2-3

internacionais vinculativas. Assim, existe uma grande possibilidade de aplicação de parâmetros normativos em assuntos ligados com o meio-ambiente.

Por fim, justifica-se a escolha deste caso prático pelo comportamento notoriamente normativo da UE em relação à questão climática. Desde a Cimeira do Rio (1992), a UE tem estado sempre no pelotão da frente do combate às alterações climáticas: quer em relação às propostas de diminuição dos gases com efeito de estufa; quer na aplicação de mecanismos de mercado como forma de limitar as emissões de CO₂ (como o comércio de carbono); como também pela integração de políticas climáticas e políticas energéticas numa estratégia comum (Europa 2020).

Seguindo o conceito de Ian Manners, a UE tentou 'liderar por exemplo'⁹⁶² durante todo o processo de construção de um regime climático. Este comportamento da UE é facilmente identificado pelas sucessivas tentativas de influenciar os outros países a acordarem metas mais exigentes de redução de emissões de CO₂ durante as conferências em que se discutiu esta questão: em 1992 (proposta de redução de 10% das emissões de 1990 para o ano 2000), em 1997 (proposta de redução para valores 15% abaixo de 1990 para o ano 2010), em 2007 (proposta de redução de 30% das emissões em relação aos valores de 1990 para o ano 2020 e promessa de redução de pelo menos 20% em 2020).

Viriato Soromenho-Marques corrobora esta ideia, enfatizando, por exemplo, o mérito da UE ter sido o primeiro actor internacional a tomar a posição política de visar como tecto máximo para a concentração global dos GHG a meta dos 450 ppm de CO₂ na atmosfera (seguindo as recomendações do IPCC)⁹⁶³. Para este autor, a liderança europeia em matérias de política climática não oferece qualquer contestação, especialmente na última década (2000-2010)⁹⁶⁴.

962 Expressão utilizada por Manners para caracterizar ao mesmo tempo a influência que é exercida e o comportamento que exhibe uma potência normativa. MANNERS, Ian (2002)

963 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), p.6

964 O autor justifica esta liderança climática da UE, revelando que, "para além de cumprir (e talvez ultrapassar) as metas de Quioto, a UE apresenta estratégias ambiciosas de redução de emissões para 2020, e mesmo para 2050 (nas quais, as propostas mais recuadas da UE em matéria climática estão muito à frente das propostas mais avançadas por parte de outros protagonistas)". SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), p.6

Uma das razões do sucesso da UE nesta temática é a sua própria construção regional, que a torna num exemplo único de inovação política: “a criação de instituições de paz e cooperação, onde antes ocorria uma cultura endémica de rivalidade e guerra, constitui uma forte inspiração de valor universal”⁹⁶⁵. Deste modo, os não-europeus tendem a ver a UE como um exemplo de uma organização leve (sem o peso de um estado federal), que explora interesses comuns e tende a exercer uma política virtuosa⁹⁶⁶. Para além deste apelo à reprodução do sucesso regional cooperativo da UE, o regime climático depende também de outros factores imateriais que se ligam a ângulos de abordagem diversos (e permitem novas formas de encarar esta questão ambiental). Assim, Viriato Soromenho-Marques reflecte que “a liderança mundial da UE em matéria climática só foi possível porque a discussão climática entre os 27 Estados-membros tem vindo a transitar do pessimismo para a esperança (uma definição que considere este problema como um desafio que pode ser vencido)”⁹⁶⁷.

Na senda deste comportamento de liderança por exemplo, o autor considera que a posição negocial da UE para a COP15 teve grande impacto na formação das políticas climáticas americana, indiana e chinesa. Ele reconhece que “estes Estados usam a posição europeia como uma bitola de referência”⁹⁶⁸ (como um exemplo pioneiro através do qual definem as suas próprias políticas climáticas), chegando mesmo a ficar embaraçados e “envergonhados quando se deparam com uma força política que exerce liderança e influência com políticas altruístas”⁹⁶⁹.

Mesmo com um maior esforço de liderança da UE no combate às alterações climáticas, esta é uma causa perdida sem o apoio da China e EUA. O autor reconhece que existiu uma grande diminuição das emissões de CO₂ nos últimos anos, mas atribui

965 A este respeito o autor explica que, “se nos deixarmos vencer pela inércia, a lógica estreita do egoísmo político, do sistema de equilíbrio de poder e do interesse nacional, deitarão a perder a batalha contra as alterações climáticas. Se, por outro lado, formos capazes de construir instituições políticas propícias para a cooperação compulsiva, poderemos assistir ao lançamento de uma nova revolução industrial que se revê numa economia progressivamente livre dos combustíveis fósseis”. SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009a), pp.331-332

966 Viriato Soromenho-Marques refere que antes da crise económica que abalou a Europa, “a UE era vista como uma força muito poderosa no sociedade internacional porque era uma força exemplar”. (ver Anexo B)

967 SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b), p.8

968 Ver a entrevista efectuada a Viriato Soromenho-Marques no dia 25-07-2012 (Anexo B)

969 Ver Anexo B

este fenómeno de mitigação à crise económica⁹⁷⁰. Após o fracasso de Copenhaga e com a mitigação a ser feita apenas do lado da crise, Viriato Soromenho-Marques arrisca a possibilidade penosa de termos entrado numa era de adaptação. Neste cenário as políticas climáticas podem deixar de ser um fenómeno de cooperação, para se concentrarem cada vez mais em políticas nacionais de adaptação às mudanças ambientais extremas que vão ocorrer com o aumento da temperatura média da Terra.

Todavia, a visão da UE como líder climático não é consensual, tanto no que se refere às suas acções, como nas questões que se ligam com a percepção que os outros actores internacionais têm sobre quem exerce liderança neste âmbito. Cristian Nitoiu⁹⁷¹ elaborou um estudo sobre o papel que a opinião pública (nomeadamente os *media*) desempenha na formulação das políticas externas europeias. Neste artigo, o autor utilizou a COP15 como caso de estudo, procurando analisar a forma como a opinião pública vê a relação entre UE e a questão das alterações climáticas.

Nitoiu começa por demonstrar que “a imagem da UE como líder das políticas climáticas foi discursivamente construída por forma a criar um sentimento de identidade europeia ao qual os cidadãos aderissem de forma afectiva”⁹⁷². Esta ligação emocional foi fomentada não só pela frequência de relatórios sobre o papel da UE no combate às alterações climáticas, mas também pela forma como a abordagem europeia era distinguida de outras abordagens mais malignas (os representantes da UE apresentaram os EUA, a China e outros Estados em desenvolvimento como vilões, por oposição à ‘UE como uma força para o bem’⁹⁷³). Esta identidade europeia era partilhada pela opinião pública e pelos *media* antes da COP15: “esta cimeira era vista como uma das reuniões mais importantes de sempre (...) [e] a UE era apresentada

970 Para o autor, esta crise económica global “implica uma desindustrialização das economias, uma austeridade imposta e a conseqüente redução não-virtuosa das emissões”. (ver Anexo B)

971 NITOIU, Cristian (2011)

972 Esta forma de construção da legitimidade da abordagem climática europeia permitiu que a UE promovesse políticas ambientais que excediam os desejos de muitos dos seus cidadãos. NITOIU, Cristian (2011), p.8

973 Este ponto liga as análises liberais sobre “liderança por exemplo” e construção de identidade europeia, às análises construtivistas de construção identitária discursiva por meio de práticas de alteridade (que se baseiam na distinção do ‘outro’, na criação de um ‘inimigo’). (ver capítulo 2)

como o actor internacional mais importante, que poderia edificar um acordo climático internacional”⁹⁷⁴.

No entanto, os acordos limitados que a UE conseguiu em Copenhaga e a sua exclusão das negociações entre os EUA e a China foram veiculados pela imprensa como um falhanço significativo. Assim, os acontecimentos da COP15 revelaram ao mundo uma “UE que fracassou na sua missão de liderança”, com os destaques da imprensa mundial a “reconhecer que este actor foi no mínimo ofuscado e no máximo humilhado por outros Estados durante a conferência”⁹⁷⁵. Após a COP15, os *media* Britânicos também apresentaram uma série de opiniões de investigadores e *think-tanks* (grupos independentes de reflexão) que estavam desapontados com o fracasso da UE em assegurar um acordo ambicioso e consideravam que “a UE tinha um poder inferior à China e aos EUA”⁹⁷⁶. O autor termina o artigo referindo que, após a COP15, “os *media* sancionaram a UE pela sua falta de vontade política mas, [contrariamente às expectativas,] continuavam a apoiar a ideia de a UE ser a única entidade com potencial para obter um acordo que possa salvaguardar futuras gerações”⁹⁷⁷.

Em 2012, Christer Karlsson e outros autores elaboraram outro estudo essencial para compreender os fenómenos de liderança nas negociações da UNFCCC, procurando investigar qual ou quais os actores que são reconhecidos como líderes e porquê⁹⁷⁸. Com base em três inquéritos realizados nas COP14-16 (Poznań, Copenhaga e Cancún), os autores concluem que o cenário actual de liderança

974 Para Nitoiu, os media visualizavam a COP15 como uma oportunidade para a UE prosseguir a sua agenda de liderança em três pontos fundamentais: “Primeiro, a UE poderia resolver as deficiências do regime de comércio de emissões e afastar as críticas de falta de acordo interno, comprometendo todos os seus Estados com políticas claras (...) Em segundo lugar, a UE tinha o papel de obter um acordo em Copenhaga que fosse justo para com os países em desenvolvimento” (desígnio de equidade e justiça social entre Norte e Sul); “Por fim, a UE era incentivada a vilipendiar outros actores como a China ou os EUA pela sua recusa em obedecer aos padrões de redução de emissões internacionais” (UE vista como um actor com estatuto moral, em posição privilegiada para exercer o papel normativo de estabelecer padrões, ou bitolas internacionais nesta questão ambiental). NITOIU, Cristian (2011), pp.10-11

975 Os media europeus tenderam a enfatizar que este fracasso e perda de credibilidade europeia se deviam ao facto do pacote negocial da UE ser uma versão influenciada por esforços de vários grupos de lobby industriais (uma versão aguada da forte versão negocial inicial). KILIAN, Bertil; ELGSTRÖM, Ole (2010), pp.257-258

976 NITOIU, Cristian (2011), p.13

977 Cristian Nitoiu reforça que os jornais estavam altamente favoráveis de uma UE que se tente reafirmar como líder na diplomacia das alterações climáticas. NITOIU, Cristian (2011), pp.13-14

978 KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.50

climática está fragmentado, sem que exista um claro líder⁹⁷⁹. Para entender quais os actores vistos como líderes nas negociações das COP, os investigadores formularam uma pergunta de resposta aberta. Segundo os resultados das três conferências, a UE, os EUA, a China e os G-77 foram os actores mais frequentemente mencionados como tendo um papel de liderança no domínio das alterações climáticas⁹⁸⁰.

Para perceber as causas pelas quais um actor internacional reconhece a liderança de outro, os investigadores formularam os questionários com base em cinco parâmetros: três tipos de liderança (estrutural⁹⁸¹, direccional⁹⁸² e baseada em ideias⁹⁸³) e duas formas de legitimidade (normativa/formal⁹⁸⁴ e social/empírica⁹⁸⁵). Uma descoberta central do estudo é que os participantes das COP (irrespective da região de pertença ou função na conferência) têm entendimentos semelhantes do que significa ser um líder climático, apesar de terem visões diferentes da forma como os vários actores se comportam como candidatos a líder⁹⁸⁶.

Os resultados desse estudo são muito relevantes para a presente discussão académica, centrada no reconhecimento da UE como líder no processo da UNFCCC. Na Conferência de Poznań a UE era líder incontestada (62% dos votantes, contra os 54% que reconheciam liderança nos EUA), e em Copenhaga sofreu uma rude queda

979 KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.47

980 *Ibid.*, p.55

981 A 'liderança estrutural' significa que o líder emprega poder/recursos que criam novos incentivos e alteram os custos e benefícios associados aos diferentes cursos de acção numa determinada questão. Este tipo de liderança provém do poder agregado de um actor e pode ser exercida por meio de coerção ou de incentivos construtivos. KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.51

982 A 'liderança direccional' implica uma acção antecipada do líder que se torna um modelo que todos querem emular. Ao demonstrar compromisso em agir, o líder também remove incertezas que possam existir quanto ao envolvimento do líder na empresa em questão. KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.52

983 A 'liderança baseada em ideias' é também referenciada como liderança empreendedora/intelectual ou instrumental. "Esta liderança preocupa-se com a nomeação e enquadramento de problemas e com a promoção de soluções para problemas colectivos. Este tipo de liderança caracteriza-se por esforços de agendamento e inclui a descoberta e proposta de soluções conjuntas para problemas colectivos". KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.52

984 A 'legitimidade formal' de um regime, instituição ou líder é determinada pelo grau em que certo padrão, norma ou critério é satisfeito (exemplo: democracia, eficiência ou primazia do direito). KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.53

985 A 'legitimidade empírica' tem origem nas atitudes e crenças pessoais dos indivíduos. Esta legitimidade social conota uma aceitação social ampla determinada empiricamente. KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.52

986 No que respeita aos factores que motivam os inquiridos a apoiar um actor como líder, os participantes deste estudo reconhecem o 'compromisso global de resolução do problema das alterações climáticas' (bem comum) como o factor mais importante para determinar a liderança. Esta razão é seguida da 'liderança baseada em ideias'; depois da 'liderança direccional' e da 'liderança estrutural'. O factor menos importante para escolher um líder climático prende-se com a defesa de interesses do país do inquirido (interesse pessoal). Isto significa que é possível fazer comparações significativas entre diferentes grupos de inquiridos sobre a forma como eles reconhecem os líderes climáticos. KARLSSON, Christer; et al. (2012), pp.58-67

de popularidade (quedando-se com 46% dos participantes, contra os 48% da China e 52% dos EUA). No entanto, em Cancún a UE o reconhecimento da UE como líder estabilizou ou está outra vez em crescimento. Nesta conferência de 2010 é também importante realçar que as percentagens dos 3 líderes rondam todas os 50% (China 52%, EUA 50% e UE 45%), o que significa que nenhum líder reúne o apoio de uma clara maioria de participantes⁹⁸⁷. Outro dado relevante neste estudo, no que concerne à UE, é facto do seu reconhecimento estar a crescer no segmento mais importante dos inquiridos (os negociadores e os representantes governativos, as verdadeiras fontes internas deste processo diplomático). No entanto, os autores realçam que o “nível de reconhecimento de liderança da UE deve ser especialmente desapontante para esta entidade, uma vez que é o mais ambicioso mitigador do mundo (de acordo com a legislação sobre alterações climáticas aprovada pela UE em 2008)”⁹⁸⁸.

Com a base teórica revista e com os dados, testemunhos e opiniões anteriormente apresentados sobre a Conferência de Copenhaga, é possível responder de forma completa à questão de partida: *o poder normativo é um instrumento indispensável para analisar as relações internacionais ou é um “conceito-propaganda” intimamente ligado a um discurso eurocêntrico?*

987 Deste dado, os autores concluem que “todos estes candidatos à liderança estão a lutar por obter reconhecimento pela maioria dos inquiridos, pelo que a legitimidade da suas lideranças podem ser justamente postas em questão (nenhum tem credibilidade suficiente, essencial para ser um líder efectivo)”. “Esta liderança fragmentada implica que a China, os EUA e a UE têm de trabalhar mais para convencer os seus possíveis seguidores de que estão realmente dedicados a resolver o problema das alterações climáticas”. KARLSSON, Christer; et al. (2012), pp.55-65

988 KARLSSON, Christer; et al. (2012), p.65

CONCLUSÕES

Partindo deste exemplo prático é possível descortinar o prisma com que cada um dos paradigmas de RI concebe o papel normativo da UE no processo climático, seguindo a lógica das três fases de análise (desenvolvida ao longo da tese). Desde logo, é necessário efectuar uma análise identitária da UE e da forma como as políticas ambientais se relacionam com essa identidade, para perceber *se o poder normativo é legítimo em termos teóricos*.

Para os liberais, o poder normativo ambiental liga-se à própria entidade da UE, ajudando a defini-la enquanto actor internacional. Este fenómeno acontece, desde logo, porque a natureza dos problemas ambientais replica a própria experiência da cooperação e integração europeia. Para além disso, muitos dos princípios e éticas característicos das políticas ambientais internacionais são partilhados pelos 'princípios constitucionais' inscritos nos vários tratados que regulam a UE. Por fim, as práticas comportamentais da UE e dos seus Estados-membros (cooperação, multilateralismo, partilha de encargos, primado do direito, definição de interesses comuns alargados) estão perfeitamente em sintonia com as normas de conduta exigidas aos Estados participantes em regimes ambientais. Assim, para os liberais, em teoria, o poder normativo não é só um conceito útil, como é também um conceito essencial para perceber os fenómenos de cooperação internacional que se formam e desenvolvem em torno de vários problemas ambientais globais.

Para os realistas, o poder normativo ambiental é um assunto de segundo plano, que permite, em situações concretas e limitadas, uma maior cooperação entre actores internacionais. Assim, os Estados cooperam e criam regimes internacionais por motivos egoístas: seja para promover os seus interesses nacionais e assim aumentar o seu poder e influência (em relação a um competidor; num contexto regional ou em

contexto mundial), seja para prevenir os efeitos indesejáveis altamente prejudiciais causados por alguns problemas ambientais, seja como moeda de troca para ganhar benefícios noutras áreas da sociedade internacional; ou ainda para fortalecer a sua posição de controle das regras, das instituições e dos regimes internacionais que são implementados como resposta a problemas ambientais específicos. Assim, os realistas concebem a UE como um veículo de cooperação em matérias de segunda ordem, quando essas políticas éticas e virtuosas não são contrárias aos interesses nacionais. Um exemplo deste fenómeno prende-se com o regime do ozono, em que os EUA tomaram a liderança e a UE teve um papel inicial muito expectante e fraco devido à resistência dos governos Francês, Britânico e Alemão (maiores produtores de CFC na UE). Por seu turno, o facto das alterações climáticas não serem especialmente danosas, nem terem grande saliência económica ou científica para a Europa pode, paradoxalmente, ajudar a explicar a liderança da UE em termos climáticos: por um lado, não existem divisões e clivagens internas entre Estados-membros neste assunto e, por outro, este facto torna a questão climática numa questão secundária em torno da qual todos os Estados da UE se podem unir em torno de princípios éticos. Para os realistas, o conceito de potência normativa ambiental não tem qualquer interesse teórico, uma vez que estes autores não consideram que as questões legais e éticas possam alguma vez conduzir as políticas internacionais, se estas forem contrárias aos interesses nacionais dos Estados mais poderosos da UE.

Para os construtivistas, a crescente saliência que os assuntos ambientais (e em particular, os climáticos) foram ganhando na UE indicia um lento processo de transformação da identidade e dos interesses da estrutura institucional europeia. Por um lado, as primeiras medidas de harmonização das políticas ambientais foram desenvolvidas apenas com o intuito de remover as barreiras ao comércio e erigir um verdadeiro mercado único. Por outro lado, o sector energético era uma das bases iniciais de construção de identidade europeia (com a possível perda de soberania energética dos Estados). No entanto, o sector energético não se desenvolveu em

termos europeus, ao contrário do sector ambiental que se foi tornando cada vez mais central na própria identidade europeia (o que se pode comprovar pelos desenvolvimentos ambientais 'constitucionais' que se registam a partir do Acto Único de 1986). Assim, as questões ambientais começaram a fazer parte da identidade interna da União, ajudando ao processo de integração regional. Para além disso, os problemas ambientais internacionais fizeram crescer o papel desempenhado pela Comissão Europeia e permitiram a existência pontual de uma UE a uma só voz no plano externo (o que ajudou ao reconhecimento da UE como actor internacional e permitiu que a UE exercesse um poder e uma influência cada vez maior noutra área internacional, que não os assuntos económicos). Esta análise construtivista de construção identitária com avanços e recuos ao longo do tempo permite-nos reconhecer a validade teórica do conceito de poder normativo ambiental, uma vez que os princípios ambientais estão consagrados nos tratados mais importantes da UE e fazem parte integrante dos interesses externos estratégicos da UE.

Numa segunda fase de análise é necessário que cada paradigma de RI explique as acções e comportamentos da UE em relação ao processo climático, para ver se estas acções confirmam ou desmentem a sua identidade normativa.

Para os liberais, as acções da UE ao longo do processo de criação de um regime climático confirmam a sua identidade normativa com preocupações ambientais (nomeadamente por serem líderes incontestados nas medidas tomadas para resolver esta questão ambiental). Quanto às falhas e resistências nacionais referidas ao longo deste processo, os liberais consideram que não passam de contratempus que foram sendo resolvidos com legislação europeia (inclusão das questões ambientais nos tratados) e com o poder crescente que a Comissão Europeia foi ganhando nesta área.

Para os realistas, o fracasso da UE em atingir alguns dos compromissos de redução de CO₂ demonstra a incoerência e a irregularidade das políticas ambientais europeias. Por outro lado, a liderança climática da UE nunca deu realmente frutos, com os EUA a não ratificarem o processo de Quioto e a posição de 'liderança' da UE a

ser ignorada em Copenhaga, facto que se pode comprovar com a assinatura do Acordo de Copenhaga (por parte dos EUA, Brasil, China, Índia e África do Sul).

Por fim, os construtivistas referem que as políticas climáticas europeias têm resultados mistos: em certos momentos, a conduta dos actores europeus confirma a importância do papel de liderança climática e de pioneirismo da UE; mas noutros momentos estes comportamentos não se coadunam com as aspirações normativas europeias. Um exemplo deste fracasso foi a ânsia de protagonismo que os dirigentes Francês e Alemão demonstraram na COP15 (as suas atitudes enfraqueceram a posição europeia, quando todo o trabalho negocial tinha sido feito pela Comissão Europeia). Outro exemplo marcante foi a não-rejeição do Acordo de Copenhaga por parte da UE e dos seus Estados-membros (a aceitação de um documento tido como fraco e inútil revela a importância que a União e seus os Estados dão à manutenção do *status quo* climático internacional, em vez o rejeitar categoricamente, seguindo princípios diplomáticos de defesa intransigente do bem-estar e sobrevivência globais).

Num terceiro momento de análise, deve-se atender às reacções dos outros actores internacionais perante a liderança climática da UE (como eles vêm esta liderança e como reagem às suas pretensões e comportamentos normativos). Assim, é preciso analisar a forma como os vários paradigmas de RI vêm estas reacções e como interpretam os resultados finais dos regimes ambientais (os processos relacionais que se estabelecem entre actores ditam o desfecho dos regimes).

Para os liberais, o fracasso normativo da UE na COP15 “não deriva das suas acções nem da sua posição incontestada de líder climático. Este fracasso apenas provém da recusa dos outros países em seguir a liderança da UE”. (ver anexo B)

Para os realistas a falta de resultados práticos a nível climático fala por si. Apesar da insistência da UE em procurar convencer os restantes países a aumentar o seu esforço de redução de emissões, a verdade é que os esforços da UE saíram gorados, tanto em Quioto, como em Copenhaga. Este factor demonstra a falta de exequibilidade de um tipo de poder que, para estes académicos nem legítimo é.

Para os construtivistas a questão central que se põe é que o poder normativo em matéria climática não é ainda muito visível em termos internacionais. Como tal, o reconhecimento deste poder depende de um processo de implementação de normas ambientais que ainda vão demorar algum tempo a ser respeitadas: “muitas pessoas que até reconhecem a importância de um sistema de normas no comércio internacional, provavelmente não vão reconhecer ainda a importância de um sistema de normas no ambiente, nomeadamente em matérias climáticas”. (ver anexo B)

No cômputo geral, podemos dizer que o ‘poder normativo’ é um conceito relevante em estudos de RI, uma vez que aborda a importância de existirem princípios legais e normas de comportamento que regulem a interação entre actores internacionais (o primado do direito é um facto existente em qualquer instituição ou regime internacional). Também na prática de relações entre Estados se pode utilizar este conceito de acção internacional (embora os resultados do seu uso sejam mistos).

No entanto, é preciso muito rigor e precaução ao analisar este tipo de poder. Como afirmam os liberais, a sua definição tende a ser fluida (sendo difícil de operacionalizar este conceito em relação ao uso de força militar, por exemplo). Para além disso, os realistas advertem-nos para a tendência de os actores se refugiarem em práticas de promoção de ‘poder normativo’, apenas para atingir outros fins mais egoístas (como vantagens comerciais face aos seus competidores). Por fim, os construtivistas explicam-nos que o poder normativo está intimamente ligado à construção e criação de uma identidade europeia (pelo que a exportação deste modelo ou a defesa do poder normativo baseada em valores e princípios universais deve ser seriamente questionada). Em suma, pode-se dizer que o poder normativo é um conceito importante para analisar as relações internacionais, mas a sua utilização como instrumento de análise deve ser muito cuidadosa e meticulosa pois este conceito tem uma definição complexa, uma ligação muito forte ao contexto identitário europeu e pode ser usado pelos actores para camuflar outros interesses.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio (2010). “A COP15: apontamentos de campo”, *Estudos Avançados*, vol. 24, nº 68, 121-132

ADLER, Emmanuel (1999). “O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais”; *Lua Nova*, nº 47, 201-246

ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly (2006). “Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro–Mediterranean Partnership”: in ADLER, Emanuel; BICCHI, Federica; CRAWFORD, Beverly; SARTO, Raffaella A. (2006). *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, Toronto: University of Toronto Press, 3-47

AMNESTY INTERNATIONAL (2012). “Abolitionist and Retentionist Countries”, *Amnesty International*; site: <http://www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries> (último acesso em 18 Maio 2012)

ANTUNES, Manuel (2004). “Militarismo”, in *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*; Lisboa: Verbo

ARMITAGE, R. L.; NYE, Joseph S. (2007). *How America can Become a Smarter Power*, Washington: CSIS

BARBOSA, Henrique F. (2010). “A COP15 e o futuro do regime de mudanças climáticas”, *Mundorama*, iREL-UnB; site: <http://mundorama.net/2010/05/18/a-cop-15-e-o-futuro-do-regime-de/> (último acesso em 27 Outubro 2012)

BARNETT, Michael (2008). “Social Constructivism” in BAYLIS, John; SMITH, Steve & OWENS, Patricia (2008). *The Globalization of World Politics*, 4th ed., Oxford: Oxford University Press

BARROSO, J. Durão (2004). “Poder I – Aspectos Políticos”, in *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Lisboa: Verbo; 1350-1353

BESSA, Antonio Marques (2004). “Racionalismo Político”, in *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Lisboa: Verbo; 1354-1356

BICCHI, Federica (2006). “Our size fits all: normative power Europe and the Mediterranean”, *Journal of European Public Policy*, 13:2, 286-303

BLACK, Richard (7 Dez. 2009a) “Copenhagen summit urged to take climate change action”; *BBC News*; site: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8398510.stm> (último acesso em 27 Outubro 2012)

BLACK, Richard (19 Dez. 2009b) “Key powers reach compromise at climate summit”, *BBC News*; site: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8421935.stm> (último acesso em 29 Agosto 2012)

BLACK, Richard (19 Dez. 2009c) “Copenhagen deal reaction in quotes”, *BBC News*; site: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8421910.stm#developedcountries> (último acesso em 29 Agosto de 2012)

BLACK, Richard (22 Dez. 2009d). “Why did Copenhagen fail to deliver a climate deal”, *BBC News*; site: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8426835.stm> (último acesso em 29 de Agosto de 2012)

BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN, Peter B. (1996). *Environmental Policy in an International Context. Volume 3: Prospects for Environmental Change*, Londres: The Open University

BODANSKY, Daniel (2010). “The Copenhagen Climate Change Conference: A Post-Mortem”, *American Journal of International Law*, vol.104, n.2, 230-240

BOUTROS, Boutros-Ghali (1995). *An Agenda for Peace*; New York: United Nations Publication

BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten (2009). *Understanding International Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

BRUNÉE, Jutta (2004). “The United States and International Environmental Law: Living with an Elephant”, *European Journal of International Law*, vol.15, n.4, 617-649

BULL, Hedley (1977). *The Anarchical Society - A Study of Order in World Politics*; New York: Columbia University Press

BULL, Hedley (1982). “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”; *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, nº2, 147-170

CABRAL, R. (2004). “Poder II – Aspectos Éticos”, in *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Lisboa: Verbo; 1354-1356

CARSON, Rachel (1962). *Silent Spring*, Boston: Houghton Mifflin

CHANDLER, David (2010). *International Statebuilding – The Rise of the Post-Liberal Paradigm*; Abingdon, Oxon: Routledge

COOPER, Helene (14 Nov. 2009). “Leaders will delay deal on climate Change”; *The New York Times*; site: <http://www.nytimes.com/2009/11/15/world/asia/15prexy.html> (último acesso em 27 Outubro 2012)

COPENHAGEN CONSENSUS CENTER (2012). “About the Center”; *Copenhagen Consensus Center*; site: <http://www.copenhagenconsensus.com> (último acesso em 22 Novembro 2012)

CRAWFORD, Beverly (2005). “The Impact of EU Enlargement in the Euro-Med Partnership”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5, nº23, 1-15

CREVELD, Martin (1991). *On Future War*, London: Brassey's

- DELINGPLE, James (20 Nov. 2009). "Climategate: the final nail in the coffin of 'Anthropogenic Global Warming'?"; *The Telegraph*; site: <http://blogs.telegraph.co.uk/news/jamesdelingpole/100017393/climategate-the-final-nail-in-the-coffin-of-anthropogenic-global-warming/> (último acesso em 27 Outubro 2012)
- DELINGPLE, James (28 Nov 2011). "Climategate 2.0: A new batch of leaked emails again shows some leading scientists trying to smear opponents"; *The Wall Street Journal*; site: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204452104577059830626002226.html> (último acesso em 27 Outubro 2012)
- DEMENCHONOK, Edward (2007). "From State War To Perpetual Peace", *The American Journal of Economics and Sociology*, vol.66, nº1, 25-47
- DESAI, Nitin (2010). "Governança para a sustentabilidade", in SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.) (2010). *O Ambiente na Encruzilhada. Por um futuro sustentável*, Campo Grande: Esfera do Caos Editores; 173-186
- DEUTCH, Karl W. (1998). *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press
- DIETER, Helm (2008). "Climate-change policy: why has so little been achieved?", *Oxford review of economic policy*, vol.24, nº2, 211-238
- DIEZ, Thomas (1999). "Speaking Europe: The Politics of Integration Discourse", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n. 4, 597-612
- DIEZ, Thomas (2004). "Europe's Others and the Return of Geopolitics", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, nº2; 319-333
- DIEZ, Thomas; PACE, Michelle (2011). "Normative Power Europe and Conflict Transformation"; in WHITMAN, Richard G. (2011). *Normative Power Europe – Empirical and Theoretical Perspectives*; Basingstoke: Palgrave Macmillan; 210-225
- DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48, nº2, 147-160
- DIMITROV, Radoslav S. (2010) "Inside Copenhagen: The State of Climate Governance", *Global Environmental Politics*, vol.10, nº2, 18-24
- DINGLI, Shen (23 Dez. 2009). "Was the Copenhagen summit a failure?"; *China.org.cn*; site: http://www.china.org.cn/opinion/2009-12/23/content_19117982.htm (último acesso em 27 Outubro 2012)
- DREZNER, Daniel W. (2007). "The New New World Order", *Foreign Affairs*, vol. 86, nº2, 34-46
- DUCHÊNE, François (1972). "Europe's Role in the World Peace"; in ORBIE, J. (2008). *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*; Aldershot: Ashgate

DUCHÊNE, François (1973). "The European Community and the Uncertainties of Interdependence" in ORBIE, J. (2008). *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*; Aldershot: Ashgate

DUTFIELD, Graham (2009). "Protecting the Rights of Indigenous Peoples: Can Prior Informed Consent Help?"; in WYNBERG, Rachel et al. (2009). *Indigenous Peoples, Consent and Benefit Sharing: Lessons from the San-Hoodia Case*; Berlin: Springer

ELLIS, Alex (2010). "Alterações climáticas: a perspectiva europeia", in SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.) (2010). *O Ambiente na Encrusilhada. Por um futuro sustentável*, Campo Grande: Esfera do Caos Editores, 187-193

ERIKSEN, Erik Oddvar (2006). "The EU – a cosmopolitan policy?", *Journal of European Public Policy*, 13:2, 252-269

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1998). *Europe's Environment: The Second Assessment*, Copenhagen: Elsevier Science Ltd

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999). *Environment in the European Union at the Turn of the Century*, Copenhagen: Elsevier Science Ltd

EVERA, Stephen Van (1999). *Causes of War – Power and the Roots of Conflicts*; New York: Cornell University Press

FIORINA, Morris P.; PETERSON, Paul E.; VOSS, Dennis S. (2002) *America's New Democracy*, New York: Pearson Longman

FISHER, Dana R. (2004). *National governance and the global Climate Change regime*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

GILLIGAN, Andrew (5 Dez. 2009) "Copenhagen climate summit: 1,200 limos, 140 private planes and caviar wedges"; *The Telegraph*, site: <http://www.telegraph.co.uk/earth/copenhagen-climate-change-confe/6736517/Copenhagen-climate-summit-1200-limos-140-private-planes-and-caviar-wedges.html> (último acesso em 27 Outubro 2012)

GORE, Al (2006). "An Inconvenient Truth"; in GUGGENHEIM, Davis (2006). *An Inconvenient Truth*; Hollywood: Paramount Classics (visto no formato DVD)

GOURLAY, Catriona (2006). "Civil-Civil Co-ordination in the EU Crisis Management"; in Agnieszka Novak (ed.) (2006). *Civilian crisis management: the EU way*, Paris: Institute for Security Studies (ISS); 103-122

GRUBB, Michael (2009) "Copenhagen: the darkest hour", *The World Today*, vol.65, nº10, 4-6

HAASS, Richard (2002). "From Reluctant to Resolute: American Foreign Policy after September 11", *Remarks to Chicago Council of Foreign Relations*; site: <http://2001-2009.state.gov/s/p/rem/11445.htm> (último acesso em 26 Outubro 2012)

HAASS, Richard (2008). "The Age of Nonpolarity. What will follow U.S. Dominance?", *Foreign Affairs*, vol 87, nº3 , 44-56

HASLETT, Simon K.; FRANCE, Derek; GEDYE, Sharon (2011) "Pedagogy of Climate Change: an Introduction" in HASLETT, Simon K.; FRANCE, Derek; GEDYE, Sharon (eds.) *Pedagogy of Climate Change*, Higher education Academy GEES Subject Centre, Plymouth, 4-9

HASSNER, Pierre (2007). "The Fate of a Century". *The American Interest*, 36-47

HELLER, Thomas (1998). "The Path to EU Climate Change Policy", in GOLUB, Jonathan (1998). *Global Competition and EU Environmental Policy*, Londres: Routledge

HENRIQUES, Mendo Castro (2000). "Poder", in *Logos – Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*, Lisboa: Verbo; 311-320

HILL, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*, Houndmills: Palmgrave

HOLSTI, K. J. (1995). *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th ed.; Englewood Cliffs, NG: Prentice-Hall

HUNTINGTON, Samuel (1999). "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, vol.78, nº2, 35-49

HUSSEY, Barry Andrew (2008). "A Strategic Framework for the Examination of the EU as a Global Actor", *EUCE 2nd Annual Conference*, Halifax: Dalhousie University, 1-30

HYDE-PRICE, Adrian (2006). "Normative Power Europe: a Realist Critique", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, No. 2, 217-234

IAPMEI e Leónidas, Matos & Associados (2001). "Princípio do poluidor-pagador", *IAPMEI*; site: <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=502> (último acesso em 1 Agosto 2012)

IOANNIDES, Isabelle (2010). "EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector"; in SILVESTRI, S.; PIROZZI, N. (ed.) (2010). *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*; Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI); 29-48

JOFFE, Joseph (2009). "The Default Power. The False Prophecy of America's Decline"; *Foreign Affairs*, vol. 88, nº 5, 21-35

JOHANSEN, Jörgen (2002). "What Do State Actors and Voluntary Organizations Expect From Each Other as Concrete Contributions?"; in JOHNSON, Bernt (ed.) (2002). *Preventing Violent Conflict & Peace Building: On Interaction Between State Actors and Voluntary Organizations*, Stockholm: European Centre for Conflict Prevention (ECCP); 51-53

KAGAN, Robert (2002). "Poder e Fraqueza", *Nova Cidadania*, nº14, 40-62

KALDOR, Mary (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*; Cambridge: Polity Press

KANT, Immanuel (1795). *To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*; traduzido por SMITH, M. Campbell (1919). London: George Allen and Unwin, *site*: http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=357&Itemid=27 (último acesso em 30 Novembro 2012)

KARLSSON, Christer; PARKER, Charles; HJERPE, Mattias; LINNÉR, Björn-Ola (2012). "The Legitimacy of Leadership in International Climate Change Negotiations"; *Ambio: A Journal of the Human Environment*, vol.41, n.1, Germany: Springer Verlag; 46-71

KENNAN, George F. (1970). "To Prevent a World Wasteland: A Proposal", *Foreign Affairs*, vol.48, nº 3; 401-13

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*; Boston: Little Brown

KILIAN, Bertil; ELGSTRÖM, Ole (2010). "Still a green leader? The European Union's role in international climate negotiations", *Cooperation and Conflict*, vol.43, n.3, 255-273

KING, Sir David (2010). "As alterações climáticas como força decisiva de mudança global", in SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.) (2010) *O Ambiente na Encruzilhada. Por um futuro sustentável*, Campo Grande: Esfera do Caos Editores, 33-53

KRAUTHAMMER, Charles (2002/2003). "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, nº 70, 5-17

KROSKI, Daniel and GOWAN, Richard (2009). *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capabilities*; London: European Council on Foreign Relations (ECFR)

LATESTIEN, Henk van; SCOONENBOOM, Jan (1996). "Policy Scenarios for Sustainable Development", in BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN, Peter B. (1996). *Environmental Policy in an International Context. Volume 3: Prospects for Environmental Change*, Londres: The Open University, 223-254

LIPOVETSKY, Gilles (2010). "Sociedade de hiperconsumo e felicidade", in SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.) *O Ambiente na Encruzilhada. Por um futuro sustentável*, Campo Grande: Esfera do Caos Editores, 2010, 115-131

LIST, Martin (1996). "Sovereign states and international regimes" in BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN, Peter B. (1996). *Environmental Policy in an International Context. Volume 3: Prospects for Environmental Change*, Londres: The Open University

LOMBORG, Bjorn (2010) "Cool It"; in TIMONER, Ondi (2010). *Cool It; Hollywood: Roadside Attractions* (visto no formato DVD)

MAJOR, Claudia & MÖLLING, Christian (2010). "EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector"; in SILVESTRI, S.; PIROZZI, N. (eds.) (2010). *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*; Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI); 11-27

- MANNERS, Ian (2002). "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 235-258
- MANNERS, Ian (2004). "Normative Power Europe Reconsidered". Oslo: *CIDEL workshop*, 1-20
- MANNERS, Ian (2006). "The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez", *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 35, n.1, 167-180
- MANNERS, Ian (2008). "The Normative Ethics of the European Union", *International Affairs*, vol. 84, nº1, 65-80
- McCORMICK, John (2001). *Environmental Policy in the European Union*, New York: Palgrave
- MITZEN, Jennifer (2006). "Anchoring Europe's civilizing identity: habits, capabilities and ontological security", *Journal of European Public Policy*, vol.13, nº2, 270-285
- MORGENTHAU, Hans J. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed., New York: Alfred A. Knopf
- MUNKLER, Herfried (2005). *The New Wars*; Cambridge: Polity Press
- NEUMANN, Peter R. (2007). "Negotiating With Terrorists", *Foreign Affairs*, vol. 86, nº1, 128-138
- NICOLAÏDIS, Kalypso; HOWSE, Robert (2002). "'This is My EUtopia...': Narrative as Power"; *Journal of Common Market Studies*, vol.40, nº4, 767-792
- NICOLAÏDIS, Kalypso (2004). "The Power of the Superpowerless" in LINDBERG, Tod (ed.) *Beyond Paradise and Power: Europe, America, and the Future of a Troubled Partnership*, New York: Routledge; 93-118
- NITOIU, Cristan (2011). "Where are the people in EU foreign policy?", *6th International Conference in Interpretive Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power* (Cardiff: 23-25 Junho 2011), 1-20
- NOWAK, Agnieszka (2006). "Civilian Crisis Management Within ESPD"; in Agnieszka Novak (ed.) (2006). *Civilian crisis management: the EU way*; Paris: Institute for Security Studies (ISS) 15-37
- NYE, Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva
- NYE, Joseph S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*; New York: Public Affairs
- O'NEILL, Kate (2009) *The Environment and International Relations*, New York: Cambridge University Press
- "Poder" (1997). in *Dicionário de Sinónimos*, 2ªed.; Porto: Porto Editora Lda (p.865);
- "Power" (1995). in *Longman Dictionary of Contemporary English*, 3ª ed.; Barcelona: Longman Group Limited (pp.1102-1103)

- PORRIT, Jonathon (2010). "Será possível um futuro sustentável?", in SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.) *O Ambiente na Encrusilhada. Por um futuro sustentável*, Campo Grande: Esfera do Caos Editores, 2010, 207-220
- RAMID, João; RIBEIRO, A. (1992). "Declaração do Rio de Janeiro", *Estudos Avançados*, vol. 6, nº 15
- RAVEN, Peter; BERG, Linda (2006). *Environment*, 5th edition, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons
- RECUERDA, Miguel (2006). "Risk and Reason in the European Union Law"; *European Food and Feed Law Review* 5
- REYCHLER, Luc and DIJCK, Nico Van (2004). "The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the Wider Middle East"; Tehran: 14th International Conference on the Persian Gulf
- ROMANIUK, Scott Nicholas (2010). "Not so wide, Europe: Reconsidering the Normative Power of the EU in European Foreign Policy", *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 10, nº2, 52-66
- ROSS, Andrew (2004). "The Theory and Practice of International Relations: Contending Analytical Perspectives"; in RICHMON M. Lloyd; et al. (2004). *Strategy and Force Planning*, 4th ed., Newport: U.S. Naval War College Press, 49-70
- ROSS, Andrew (6 Dez 2010). "Life and Labor in The Era of Climatic Justice"; *UniNOMADE 2.0*; site: <http://uninomade.org/life-and-labor-in-the-era-of-climate-justice/> (último acesso em 27 de Agosto 2012)
- SCHARPF, Fritz W. (1988). "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Administration*, Vol. 66, nº 2
- SIMONNET, Patric (2002). "The European Union: From Crisis Management to Conflict Prevention"; in JOHNSON, Bernt (ed.) (2002). *Preventing Violent Conflict & Peace Building: On Interaction Between State Actors and Voluntary Organizations*, Stockholm: European Centre for Conflict Prevention (ECCP); 59-62
- SJURSEN, Helene (2006a). "What Kind of Power?", *Journal of European Public Policy*, 13:2, 169-181
- SJURSEN, Helene (2006b). "The EU as a 'Normative' Power: How Can This Be?", *Journal of European Public Policy*, 13:2, 235-251
- SKODVIN, Tora; ANDERSEN, Steinar (2009). "An Agenda for change in the US climate policies? Presidential ambitions and congressional powers", *International Environmental Agreements*, nº 9, 263-280
- SMITH, Michael (2006). "Comment: crossroads or cul-de-sac? Reassessing European Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, vol.13, nº2, 322-327
- SMITH, Karen E. (2000). "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or a Cause for Concern?", *The International Spectator*, vol. 35, n. 2, 11-28
- SMITH, Karen E. (2005). "Still Civilian Power EU?", *European Foreign Policy Unity Working Paper*, 2005/1, 1-17

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998). “Crise do Ambiente e Política Internacional”; in SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998). *O Futuro Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*; Mem Martins: Publicações Europa-América, 185-212

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2002). “The USA and the EU: Beyond Power and Weakness”; *XX International Lisbon Conference*: Fundação Calouste Gulbenkian, 12 Novembro 2002, 1-6, *site*: <http://ieei.pt/index.php?article=824&visual=5> (último acesso em 30 Setembro 2012)

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005). “Política Internacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Balanço e Perspectivas”; in SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005). *Metamorfoses. Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*, Mem Martins: Publicações Europa-América

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2007). “Utopia and Ecology”, *Spaces of Utopia: An Electronic Journal*, n. 4, 135-143; *site*: <http://ler.letras.up.pt>ISSN1646-4792> (último acesso em 30 Setembro 2012)

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2008). “Environmental Diplomacy in the Relation between the European Union and the United States”, *First F.D.Roosevelt Azorean Forum* (16-18 July 2008), 1-8

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009a). “As Encruzilhadas da Crise Contemporânea. Por um Futuro Sustentável”, *Communio – Revista Internacional Católica*, nº 3, 329-338

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009b). “Cimeira de Copenhaga. Entre a crise e o colapso.”; *Brotéria: Cristianismo e Cultura*, vol. 169, nº6, pp.1-10

STOESSINGER, John (2008). *Why Nations Go to War*, Boston, MA: Wadsworth

SUMARES, Manuel (2000) “Alteridade”, in *Logos – Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*, Lisboa: Verbo; 185-189

TOMPKINS, Emma L.; Amundsen H. (2008) “Perceptions of the effectiveness of the United Nations Framework Convention on Climate Change in advancing national action on climate change”, *Environmental science and policy*, vol.11, nº1, 1-13

UNITED NATIONS (1994). “UN Human Development Report 1994”; *UNDP*; *site*: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/> (último acesso em 29 Agosto 2012)

UNITED NATIONS (15 Nov 2007). “General Assembly committee backs global moratorium against death penalty”, *UN News Centre*; *site*: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24679&Cr=general&Cr1=assembly> (último acesso em 18 Maio de 2012)

UNITED NATIONS (2012a) “Status of Ratification of the Kyoto Protocol”; *United Nations Framework Conference on Climate Change*; *site*: http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php (último acesso em 27 Agosto 2012)

- UNITED NATIONS (2012b) “Coastal and marine ecosystems: Greenhouse gas sources, sinks and reservoirs: Results from research by the ESSP on coastal and marine ecosystems-related research”; *United Nations Framework Conference on Climate Change*; *site*: http://unfccc.int/files/methods_science/research_systematic_observation/research_dialogue/application/pdf/8__essp_leemans_2.pdf (último acesso em 27 de Agosto 2012)
- UNITED NATIONS (2012c). “Millenium Development Goals Indicators”, *UNstats*; *site*: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (último acesso em 27 Agosto 2012)
- VAUGHAN, David (2010) “Cool It”; in TIMONER, Ondi (2010). *Cool It; Hollywood: Roadside Attractions* (visto no formato DVD)
- VERBRUGGEN, Aviel (2009). “Beyond Kyoto, plan B: a climate policy master plan based on transparent metrics”, *Ecological economics*, vol.68, nº12, 2930-2937
- VOGLER, John (2008). “Environmental Issues”, in BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (2008). *The Globalization of World Politics*, 4th ed.; Oxford: Oxford University Press
- VONKEMAN, Gerrit (1996) “International co-operation: the European Union”, in BLOWERS, Andrew; GLASBERGEN, Peter B. (1996). *Environmental Policy in an International Context. Volume 3: Prospects for Environmental Change*, Londres: The Open University
- WÆVER, Ole (1996). ‘European Security Identities’, *Journal of Common Market Studies*, vol.34, nº1, 103–32
- WÆVER, Ole (1998). “Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-war Community”, in ADLER, E.; BARNETT, M. (1998). *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press
- WAGNER, Wolfgang (2006). “The democratic control of military power Europe”, *Journal of European Public Policy*, 13:2, 200-216
- WALTER, Barbara (2002). *Committing to Peace, The Successful Settlement Of Civil Wars*; Princeton: Princeton University Press
- WALTZ, Kenneth (1959). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*; New York: Columbia University Press
- WALTZ, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill
- WENDT, Alexander (1992). “Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics”; *International Organization*, vol. 46, nº2, 391-425
- WENDT, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- WINKLER, Harald (2008). “Measurable, reportable and verifiable: the keys to mitigation in the Copenhagen deal”, *Climate Policy*, vol. 8, nº6, 534-547
- WINTHROP, Robert H (1991). *Dictionary of Concepts in Cultural Anthropology*; Westport: Greenwood Publishing group

ANEXO A: TABELAS COM SEMELHANÇAS E CONTRASTES ENTRE AS TRÊS PERSPECTIVAS ANALISADAS

Na tabela 6 é apresentado um estudo comparativo entre as principais características das duas teorias sociais referidas: Teoria da Escolha Racional e Construtivismo. Ao contrário das teorias substantivas (que nos dão hipóteses e reivindicações específicas sobre os padrões que existem nas políticas mundiais), as teorias sociais preocupam-se com a forma como conceptualizamos as relações entre agente, processo e estrutura (elementos que servem de base à construção das teorias substantivas). Este quadro comparativo apresenta os princípios fundamentais do Construtivismo, contrapondo-os com os princípios da Teoria da Escolha Racional:

Tabela 6 – Análise comparativa entre a Teoria da Escolha Racional e o Construtivismo (baseada em conceitos avançados por Michael Barnett⁹⁸⁹):

	Teoria da Escolha Racional	Construtivismo
Definição	É uma teoria social que desenha um quadro mental para a compreensão do comportamento de actores com identidades e interesses fixos. Estes actores estão inseridos dentro de um contexto que implica uma série de constrangimentos à sua acção. Segundo esta teoria, os actores tentam sempre maximizar os seus benefícios e minimizar as suas perdas e os custos das suas acções. Assim, as acções dos Estados estão limitadas pela estrutura internacional que cria padrões comportamentais de conflito e cooperação entre os Estados.	Afirma que as RI não são consequências inevitáveis da natureza humana ou de outras características essenciais da política mundial, mas que representam factos historicamente e socialmente contingentes. Nesta teoria, os actores não têm identidade e interesses fixos e limitados pela estrutura sistémica envolvente; em vez disso, os construtivistas procuram perceber como as ideias definem a estrutura internacional, como esta estrutura define identidades, interesses e políticas dos Estados e como os actores reproduzem essa estrutura e por vezes, a transformam.

989 BARNETT, Michael; "Social Constructivism" in BAYLIS, John; SMITH, Steve & OWENS, Patricia; *The Globalization of World Politics*, 4th ed. (Oxford University Press: 2008) (pp.162-171)

<p>Realidade</p>	<p>A realidade é objectiva. Pode ser apreendida pelos indivíduos por meio da aplicação do método científico. Esta teoria sublinha a unidade das ciências, reforçando que os métodos utilizados nas ciências naturais são apropriados para conhecer o mundo social. Deste modo, as teorias de RI têm de se assemelhar às teorias científicas: com hipóteses que têm de ser testadas para se apurar a sua veracidade.</p>	<p>A realidade é uma construção social: é historicamente produzida e depende da cultura e da interpretação individual. No mundo social, o actor reflecte sobre as suas experiências e usa-as como forma de dar sentido e significado às suas acções futuras. Para um construtivista é essencial conhecer as interpretações que os actores dão às suas acções, pelo que as ciências humanas precisam de métodos que possam apreender essas interpretações.</p>
<p>Factos</p>	<p>Os eventos internacionais de matiz competitiva ou cooperativa são factos naturais, tal como o são a natureza dos actores e do sistema internacional. A análise académica das RI baseia-se em factos objectivos que têm existência independente dos actores sociais, pelo que é possível estudar esta disciplina por meio de métodos das ciências naturais. Assim, é possível alcançar modelos universais que expliquem o sistema internacional.</p>	<p>As Relações Internacionais estão repletas de factos sociais, de aparentes verdades e realidades concretas que são dependentes de convenções socialmente estabelecidas. Tanto os fenómenos sociais como os seus significados são continuamente moldados e alterados pelos actores sociais. Por este motivo, os construtivistas esforçam-se por desvendar as origens e propósitos das construções sociais que nos parecem naturais (que nos são apresentadas como um dado adquirido).</p>
<p>Actores</p>	<p>Os actores são agentes pré-sociais. Os actores têm natureza própria independente da sociedade. Antes de qualquer contacto social, as características dos actores estão já definidas. Estas teorias partem de um pressuposto individualista, no qual cada actor constitui de forma isolada a sua identidade e os seus interesses.</p>	<p>Os actores são agentes sociais. Os actores têm uma natureza socialmente construída, tal como os seus interesses e identidades. A natureza de qualquer actor depende dos comportamentos e das interações sociais que pratica. Estas teorias sublinham a importância dos papéis de interacção e socialização com os outros nos processos de construção identitários de cada actor.</p>
<p>Comportamento dos actores</p>	<p>O comportamento de um actor é sempre analisado de um ponto de vista egoísta e varia consoante os seus propósitos e interesses. Segundo estas teorias, os actores agem seguindo regras constitutivas (acções são adequadas quando os fins justificam os meios) e uma lógica de consequências (as acções dependem de previsões antecipadas de custos e benefícios). As acções são legítimas quando são eficientes na obtenção de metas individuais.</p>	<p>O comportamento de um actor varia consoante a sua identidade e os seus interesses. Segundo estas teorias, os agentes actuam seguindo regras regulativas (nas quais algumas acções são consideradas inaceitáveis) e tanto utilizam a utilitária lógica de consequências, quanto a normativa lógica de comportamento apropriado (os actores cumprem regras e preocupam-se com a legitimidade das suas acções). As acções são legítimas quando seguem regras que reflectem a identidade do actor.</p>
<p>Interesse e Identidade</p>	<p>As identidades dos actores são pré-estabelecidas e fixas. Os interesses dos actores dependem do contexto (da estrutura sistémica) em que eles estão inseridos. Isto implica que o ambiente sistémico no qual os actores estão incluídos vai limitar e regular os comportamentos que os actores podem tomar nas RI.</p>	<p>Os interesses e as identidades dos actores podem ser construídos quer pela interacção que estes têm com outros agentes, quer pelo ambiente em que estão inseridos. O contexto (ou estrutura sistémica) no qual os actores estão incluídos pode alterar e construir a identidade dos actores nas RI.</p>

<p>Causalidade</p>	<p>As explicações mais conhecidas de causalidade preconizam que não existe relação entre as variáveis dependentes e a independente. Existe uma causa quando a alteração da variável independente precede e é responsável pela alteração de outra variável. Logo, dependendo da análise, ou os actores ou a estrutura são a variável independente (e as suas acções ou as dinâmicas internacionais são as variáveis dependentes).</p>	<p>Os construtivistas advogam uma definição bastante diversa da ligação entre causa e consequência, acrescentando que é muito importante não esquecer de considerar todas as relações existentes entre as variáveis. Neste sentido, não existem variáveis dependentes pré-definidas: todas as variáveis podem afectar o resultado final. Tanto as estruturas como o processo podem ter um impacto causal sobre os actores, porque possibilitam certos tipos de comportamento e impedem outros (criando assim tendências distintas no contexto internacional).</p>
<p>Teorias Utilizadas</p>	<p>A escolha racional relaciona-se de forma premente com as teorias explicativas (que procuram explicar as causas e circunstâncias em que os eventos acontecem e descobrir padrões e leis constantes e intemporais). No entanto também acolhe teorias prescritivas, como é o caso das teorias liberais de poder normativo, ou mesmo algumas partes da teoria neorealista (onde Waltz aconselha os Estados, descrevendo quais as atitudes e comportamentos que estes devem ter perante a anarquia sistémica). De uma forma geral rejeita a importância das teorias interpretativas, porque estas se focam em eventos particulares e não na procura global de padrões, leis e regras de funcionamento das RI.</p>	<p>O construtivismo foca-se acima de tudo em teorias interpretativas dos factos da realidade internacional (que procuram interpretar os eventos e dar-lhes significado) por forma a conhecer o sentido que os actores dão às suas práticas. Esta teoria social não descarta as teorias normativas (que descrevem quais as atitudes e os comportamentos que os actores devem ter), vendo-as sobretudo como fonte de legitimidade e de construção identitária dos actores. Os construtivistas não rejeitam as teorias explicativas na totalidade mas rejeitam a procura de leis e favorecem generalizações contingentes (por causa da capacidade humana de acumular e adquirir conhecimentos, de reflectir as suas acções e de alterar as suas práticas).</p>
<p>Cultura</p>	<p>A cultura não é vista como um elemento importante de análise nas RI. Segundo a perspectiva racionalista a cultura apenas causa, no máximo, constrangimentos à acção.</p>	<p>A cultura é a base do conhecimento humano (dá-nos os símbolos, regras, conceitos e categorias com os quais apreendemos a realidade). A cultura contém os sentidos que as pessoas dão às suas acções.</p>
<p>Poder</p>	<p>O poder é visto como um conceito eminentemente material. Poder é um conceito ligado à capacidade de um Estado mudar o comportamento dos outros. Mesmo nas definições liberais de carácter mais intangível (poder civil e poder normativo) nota-se geralmente uma propensão utilitária de ver poder como resultado final, ou como eficácia das acções do titular do poder.</p>	<p>O poder é também ideacional. De uma forma geral, todos os Estados procuram a legitimidade e a crença de que estão a agir de acordo com os valores da comunidade internacional. Para além disto, poder inclui a forma como o conhecimento, a fixação de sentidos e a construção de identidades pode distribuir recompensas e capacidades (por exemplo: a forma como definimos desenvolvimento – como pib per capita; suprimimento das necessidades básicas; sustentabilidade ecológica – vai privilegiar alguns actores em detrimento de outros).</p>

Na tabela 7 é apresentado um estudo comparativo entre as características centrais dos três paradigmas analisados: Realismo, Liberalismo e Construtivismo. Este quadro comparativo foi elaborado a partir do texto de Andrew Ross “The Theory and Practice of International Relations: Contending Analytical Perspectives”⁹⁹⁰. A ordem da tabela segue a estrutura de construção do texto feita pelo autor: são apresentadas em primeiro lugar as proposições realistas avançadas por Keneth Waltz (“as hipóteses principais sobre o modo como funciona o mundo”)⁹⁹¹, seguidas das refutações Liberais a respeito dessas mesmas hipóteses. Foi ainda acrescentada uma coluna com as principais características construtivistas que se relacionam com as particularidades referidas do Realismo e do Liberalismo⁹⁹².

Tabela 7 – Análise comparativa entre o Realismo, o Liberalismo e o Construtivismo (elaborada a partir de textos de Andrew L. Ross e Alexander Wendt):

	Realismo	Liberalismo	Construtivismo
Tema	Guerra e paz. Estudo académico das causas da guerra e do modo como podem ser evitadas.	Conflito e cooperação. Noção de que a guerra não é a única forma de conflito e a paz não é a única forma de cooperação.	Formação da identidade e dos interesses dos actores. Concepção de que o elemento-chave nas RI são as interações e relações que se estabelecem entre os actores.
Mote	Comportamentos derivados dos conceitos <i>Raizon d’Etat</i> e <i>Realpolitik</i> . As práticas dos Estados dependem da estrutura do sistema internacional.	Comportamentos derivados das noções de legalismo, idealismo e comunidade internacional. As acções dos Estados são influenciadas por processos de interação e aprendizagem e por instituições internacionais.	Comportamentos derivados dos processos de interação e socialização internacional. As acções dos Estados resultam dos processos de socialização entre actores internacionais.

990 ROSS, Andrew L; "The Theory and Practice of International Relations: Contending Analytical Perspectives," in RICHMON M. Lloyd et al., eds., Strategy and Force Planning, 4th ed., (Newport, U.S. Naval War College Press: 2004), (pp. 49-70)

991 ROSS, Andrew L; "The Theory and Practice of International Relations: Contending Analytical Perspectives," in RICHMON M. Lloyd et al., eds., Strategy and Force Planning, 4th ed., (Newport, U.S. Naval War College Press: 2004), (pp. 49-70) (p.52)

992 Na análise comparativa que serviu de base a esta tabela, Andrew L. Ross não aborda o paradigma construtivista. Apesar de não poder ser directamente comparável às duas outras perspectivas (pelo facto de ser uma teoria social, uma teoria não faz referências específicas e não elabora hipóteses sobre os padrões de política mundial), o Construtivismo tem suficientes pontos de contacto com os restantes paradigmas estudados para permitir uma confrontação de ideias gerais. As características do paradigma Construtivista apresentadas na tabela 5 foram retiradas do texto "Anarchy is What States Make of It" de Alexander Wendt [WENDT, Alexander (1992) "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics", International Organization, vol. 46, nº2, 391-425]

<p>H1</p>	<p>O sistema internacional é anárquico, uma vez que não existe uma autoridade política central (os actores internacionais estão em constantes processos de competição e conflito entre si por forma a manter ou aumentar o seu poder e a sua posição no sistema internacional).</p>	<p>As Instituições Internacionais limitam a anarquia sistémica (actores internacionais tendem a cooperar entre si e aumentam a ordem do sistema pelo desenvolvimento de princípios, normas, regras, convenções e procedimentos internacionais que regem e limitam os seus comportamentos).</p>	<p>A anarquia não é um dado adquirido nem uma condição estrutural fixa. A anarquia não se opõe às Instituições Internacionais. A anarquia, assim como as instituições, resulta de processos de interacção entre os actores. (a anarquia depende dos comportamentos dos Estados "anarchy is what states make of it").</p>
<p>H2</p>	<p>O Estado é a unidade política mais importante das RI. O princípio de soberania evidencia este facto, ao dar a todos os Estados total poder sobre um determinado território e igualdade entre si (todos os Estados são livres de tomar as suas decisões; nenhum tem o direito de ordenar e ninguém tem a obrigação de obedecer)</p>	<p>Os Estados nem sempre são actores centrais e partilham a sua condição de agentes com as Instituições Internacionais; as ONG's; as empresas e corporações multinacionais; as mais variadas organizações criminosas transnacionais e os indivíduos. A soberania é cedida e partilhada pelos Estados a favor das instituições que servem de base para a ordem e para a criação da sociedade internacional (por outro lado, a soberania é disputada pelas organizações criminosas e pelas corporações multinacionais).</p>	<p>A importância dos Estados está em declínio mas estes vão continuar a ser os actores dominantes a médio prazo. Mesmo num contexto anárquico a identidade e os interesses dos Estados não são fixos e podem, deste modo, ser colectivamente transformados por factores de carácter individual, doméstico, sistémico ou transnacional.</p>
<p>H3</p>	<p>O Estado é um actor unitário (representa grupos e interesses distintos que estão subordinados ao superior interesse estatal)</p>	<p>O Estado e os vários grupos da sociedade doméstica podem não agir como uma unidade (o processo político de tomada de decisões é tortuoso, com muitos interesses em jogo, grande complexidade negocial e fenómenos de concessões e compromissos).</p>	<p>Para efeitos de análise sistémica internacional, o Estado é tido por um actor unitário com identidade e interesses distintos dos diversos grupos sub-estatais.</p>
<p>H4</p>	<p>O Estado é um actor racional (com capacidade de identificar interesses e objectivos, de reconhecer desafios e ameaças, avaliar alternativas e escolher aquela que maximize a probabilidade de alcançar os interesses e objectivos iniciais)</p>	<p>O Estado não é racional. Apenas há uma racionalidade limitada, já que as decisões estatais nunca são simples resoluções de problemas (são resultado de um processo que envolve concessões, conflitos e confusões de funcionários com interesses divergentes e com influência desigual).</p>	<p>O Estado é visto como racional, mas as suas identidades e interesses são muito mais voláteis que a análise realista nos leva a crer.</p>

<p>H5</p>	<p>O Sistema Internacional é o elemento mais importante para determinar as acções e o comportamento de um Estado. A existência de anarquia sistémica implica que os Estados procuram sobreviver num sistema de auto-ajuda, por meio de estratégias de acumulação individual de capacidades e de concorrência pelo poder (as acções dos Estados derivam directamente do contexto sistémico onde eles estão inseridos).</p>	<p>O comportamento dos actores deriva tanto de elementos sistémicos, quanto de factores nacionais e individuais. As Relações Internacionais não são naturalmente conflituosas, sendo evidentes entre os Estados tanto fenómenos de conflito como de cooperação. (o comportamento de um Estado não depende só da natureza anárquica do sistema e da distribuição do poder mas depende também dos líderes e da natureza identitária e institucional dos Estados).</p>	<p>O comportamento de um Estado depende e deriva das percepções intersubjectivas que lhe dão identidade e que constituem seus interesses e expectativas (por oposição aos outros paradigmas, os interesses e identidades são vistos como endógenos aos Estados e variam consoante o interlocutor. A identidade é relacional e pode igualmente variar com o processo, isto é, consoante a interacção que é exercida com os outros).</p>
<p>H6</p>	<p>A segurança nacional é a grande prioridade nas RI (a integridade territorial e o poder militar são bastante valorizados num paradigma que perspectiva as RI como competitivas e conflituosas)</p>	<p>O conceito segurança é compreendido de uma forma mais ampla e abrangente (não implica só sobrevivência, mas também segurança económica, social, cultural, energética, religiosa, ambiental, etc.)</p>	<p>O conceito de segurança depende da identidade dos Estados e é, tal como a identidade e os interesses, mutável consoante a situação e o interlocutor (podendo ser competitivo, individualista ou cooperativo⁹⁹³)</p>
<p>Síntese</p>	<p>Os Estados são os agentes mais importantes nas RI. São actores unitários e racionais que lutam entre si para acumular poder. A temática da segurança internacional domina a agenda hierárquica das RI (uma vez que é dela que depende a sobrevivência do Estado).</p>	<p>O Estado não é unitário nem racional e os actores não-estatais são importantes em RI. A agenda política internacional é composta por vários temas sem uma hierarquia específica entre si (num determinado momento, as questões mais importantes da agenda podem ser securitárias, económicas, culturais, sociais, ecológicas...)</p>	<p>O estudo nas RI deve centrar-se no processo de relacionamento interpessoal dos actores. Os agentes e as estruturas são construídos por métodos intersubjectivos (as identidades e interesses dos Estados não dependem de factores externos mas sim das percepções internas sobre os relacionamentos que têm com os restantes actores).</p>

993 Alexander Wendt conceptualiza três tipos diferentes de sistemas securitários que se ligam aos três paradigmas e que "diferem pela forma como o 'eu' é identificado cognitivamente em relação ao 'outro'". O autor defende a existência de um continuum de sistemas de segurança que pode ser dividido: de um lado os sistemas de auto-ajuda (nos quais a segurança é responsabilidade de cada um) e do outro os sistemas cooperativos (em que a segurança é responsabilidade da comunidade). No extremo dos sistemas de auto-ajuda encontra-se o Sistema de Segurança Competitivo de tradição realista: existe uma identificação negativa entre Estados, o jogo é de soma zero e a acção colectiva é impossível. No centro do continuum (com características tanto de um sistema cooperativo, como de um sistema de auto-ajuda) localiza-se o Sistema de Segurança Individualista, ligado ao paradigma liberal: os Estados são egoístas e auto-referenciais, existe indiferença entre Estados, o jogo é de soma positiva e é possível a acção colectiva. No outro extremo, ligado a uma conceptualização comunitária de segurança, encontra-se o Sistema de Segurança Cooperativo de tradição construtivista: existe uma identificação positiva entre Estados, pelo que a segurança de um depende da segurança dos outros; neste sentido existe uma comunidade em que a acção colectiva é vista como a norma. [WENDT, Alexander (1992) "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics", International Organization, vol. 46, nº2, 391-425 (pp.399-401)]

Natureza do Jogo	Em condições anárquicas de luta pela sobrevivência, o conflito é inevitável e a política internacional deve ser vista como um jogo de soma zero.	A política internacional pode ser um jogo de soma positiva, com benefícios mútuos para actores que cooperam entre si por forma a resolver problemas internacionais.	A natureza do jogo depende da interacção e identificação entre actores (depende do histórico de relacionamento e confiança entre actores).
Raciocínio causal	Os argumentos causais desta tradição baseiam-se na política (ao contrário, por exemplo, do marxismo que fundamenta os seus argumentos causais com referência à economia).	Os argumentos causais são complexos, pois dependem da interacção entre a política e a economia (noção de que a relação de causa e efeito é demasiado complicada para se ter em conta apenas uma dimensão temática).	Os argumentos causais estão ligados tanto à construção identitária dos actores, como aos significados que eles dão às suas práticas. Tanto a política como a economia e restantes campos de estudo humano dependem, antes de mais, da identidade relacional do actor.
Conflitos	Os conflitos são inerentes ao sistema internacional competitivo de luta pela sobrevivência. Os realistas acreditam que as guerras entre as grandes potências são as únicas que afectam os equilíbrios de poder internacional, pelo que são a única ameaça para a estabilidade internacional.	Os conflitos internacionais não são inevitáveis. Os liberais estão convictos que os conflitos podem ser superados por via dos efeitos pacificadores das instituições internacionais, da interdependência económica e do gradual aparecimento de uma comunidade de segurança democrática.	Os conflitos originam-se com a manutenção sistémica e psicológica de várias práticas comportamentais estáveis baseadas na competição. Pode-se limitar o conflito através da procura de segurança colectiva, da transformação de identidade por práticas de cooperação entre Estados egoístas e de processos de transformação intencional da identidade.
Poder	O poder é um conceito eminentemente material ligado à capacidade de um Estado conseguir mudar o comportamento dos outros. O poder está distribuído pelos Estados de acordo com os recursos de que eles dispõem (a estrutura sistémica depende da quantidade de Estados com maiores recursos de poder: pode ser unipolar, bipolar, multipolar).	O poder é um conceito complexo e multidimensional que tem de ser analisado nas suas múltiplas vertentes. Num mundo caracterizado por um fenómeno de interdependência complexa, os Estados são mais permeáveis às acções dos restantes actores internacionais e à legitimidade conferida pela comunidade internacional. Por seu turno, a estrutura sistémica é mais complexa do que uma simples anarquia que se traduz em comportamentos de auto-ajuda.	O poder é, antes de mais, um processo relacional (uma vez que todas as regras e práticas internacionais são originadas pelo processo de interacção entre Estados). Neste sentido é essencial investigar e decodificar a formação de identidades e interesses dos actores em RI. O poder tem também uma dimensão ideacional, o que revela a importância do conhecimento, da fixação de sentidos e da construção identitária para as RI.

ANEXO B: ENTREVISTA AO PROF. DOUTOR VIRIATO SOROMENHO-MARQUES

Política Ambiental Internacional

1 - Os consensos científicos foram essenciais para a criação de um regime internacional do ozono e para a criação Protocolo de Quioto. Porque não há igualmente um consenso político alargado em relação às alterações climáticas? Em seu entender, isto deve-se mais à aparente produção ilimitada de recursos decorrente dos processos de globalização ou ao primado político do Comércio e da Economia sobre as questões ambientais?

VSM - Só foi possível concretizar o Protocolo de Quioto porque, apesar de tudo, existe algum consenso internacional. O trabalho do IPCC (com início em 1988 e que já produziu quatro relatórios e está actualmente a trabalhar no quinto) foi muito importante para estabelecer o consenso científico possível. Por exemplo, o segundo relatório do IPCC, de 1995, foi a base que permitiu que os EUA tivessem sido um dos signatários e principais arquitectos do Protocolo de Quioto (embora em 2001, como sabemos, o Presidente Bush não o ratificou). O que acontece no regime climático é que, ao contrário do caso do ozono, quando falamos de alterações climáticas antropogénicas (alterações que acreditamos ser induzidas pela forma como a humanidade utiliza a energia e quais as fontes de energia que utiliza, nomeadamente a nossa dependência das fontes de energia carbónicas), estamos a falar de uma actividade disseminada por milhões de fontes. Enquanto que, para o ozono, os produtores de CFC's eram algumas dezenas em todo o mundo e havia alternativas químicas, no caso das alterações climáticas todos nós fazemos emissões (quando conduzimos, quando ligamos a televisão ou o aquecimento em casa) e estamos ainda muito longe de ter uma alternativa em termos energéticos (existem alternativas que são elas próprias dores de cabeça, como é o caso do nuclear, e estamos a largos milhões de euros de ter a energia renovável numa posição de alternativa). Portanto, este processo de estabelecimento de um regime climático é um processo lento.

Há várias causas para não existir um consenso político alargado no processo climático. A primeira é que uma grande parte dos decisores políticos não têm consciência da gravidade do que está em causa. Não têm porque, para perceber o que está em cima da mesa em matéria climática, é preciso uma preparação científica que a maior parte dos dirigentes políticos não tem (que não têm, nem têm vontade de

ter). O segundo aspecto é que a agenda política é uma agenda de curtíssimo prazo, enquanto a agenda ambiental é uma agenda de décadas e gerações. A vertente política não tem sabido estabelecer a conexão entre uma coisa e outra (porque uma agenda com o prazo de uma geração tem de ser começada desde já). O terceiro aspecto liga-se à mudança profunda por que está a passar o sistema internacional. Podemos afirmar claramente que o Ocidente está em declínio (os EUA e a UE são uma sombra, e cada vez mais serão uma sombra do que já foram no passado), o que significa que a agenda internacional está a ser ditada por países que têm outras preocupações. Foi muito patente na Conferência Rio+20, que a agenda ambiental internacional está a ser conduzida por países com preocupações diversas das do Ocidente. Por exemplo, para o Brasil ou para a Índia, a economia verde é um assunto mais importante do que as alterações climáticas. Uma quarta razão prende-se com a falta de maturidade e de consistência política dos líderes da UE. Este facto reflectiu-se, de forma quase histriónica, na Conferência de Copenhaga quando percebemos que, depois de a Comissão Europeia ter feito o trabalho de sapa em matéria climática (durante anos e anos de negociações), chegados a Copenhaga, os dirigentes políticos da França e da Alemanha quiseram ter o protagonismo. No fundo, quiseram ser eles a “brilhar” para as câmaras de televisão do mundo inteiro, quando – sobretudo no caso francês – existia uma vaga ideia do que estava em cima da mesa. Talvez um quinto factor, foi justamente o facto de a crise financeira e económica (começada em 2007/2008) estar já a bater à porta da Europa de uma forma muito dura. Não é por acaso que, poucas semanas depois de Copenhaga ter terminado em insucesso, a agenda mediática e agenda internacional se tenham alterado tão bruscamente.

Portanto, há todo um conjunto de factores que levaram ao fracasso de Copenhaga. Mas o mais importante aqui, é claramente o défice político. A globalização não é um factor adverso, antes pelo contrário, criou uma disponibilidade gigantesca de recursos materiais e financeiros. Não é por falta de financiamento que o processo climático desmoronou, é por falta de estratégia política. Eu fazia parte de um grupo de 12 pessoas que aconselhava o presidente da Comissão Europeia (Durão Barroso) sobre questões climáticas. Um dos outros membros era o professor Nicholas Stern (o famoso autor de *The Economics of Climate Change*) e na última reunião em Bruxelas antes de Copenhaga, ele tinha vindo de uma reunião em Londres com fundos de investimento que totalizavam 13 biliões de dólares e estariam interessados em fazer investimentos nesta área (estamos a falar de um número brutal, cinquenta vezes o PIB português). A condição básica que eles colocavam para investir, era existir um acordo formal em termos climáticos. Numa reunião, penso que a 13 de Novembro de 2009, nós (grupo de peritos) aconselhámos a UE a mudar a sua estratégia inicial – de

apenas avançar para o objectivo de redução de 30% de GHG se os EUA e os outros países fizessem um esforço semelhante – e acabámos por convencer o sr. Barroso e os restantes comissários de que a UE deveria aceitar um esforço reduzido por parte dos EUA. Isto porque, desde que existisse um acordo, os mercados dariam um maior apoio a projectos com benefícios ambientais climáticos (os mercados não ligam a pormenores). Como não houve acordo no COP15, os mercados desencorajaram-se.

2 - Com o crescente consenso científico sobre a realidade das acções climáticas, porque é que os Estados continuam a adoptar métodos de diplomacia tradicional nas negociações climáticas internacionais? Existe uma noção de risco de sobrevivência causada pelos problemas ambientais, que leve os Estados a pensar em termos de cooperação compulsiva? Ou os interesses imediatos (e os cálculos políticos de soma zero) sobrepõem-se apenas porque o risco é de médio e longo-prazo?

VSM – Não, de facto não existe ainda uma noção de risco de sobrevivência que obrigue os Estados a praticar uma cooperação compulsiva. Estamos todos a sofrer de uma característica da condição humana, que é a existência de forças inerciais nos processos de transição. A inércia costuma ser uma força benévola, mas nos casos em que vivemos períodos de aceleração histórica (como o momento actual) a inércia pode ser mortal. Realmente, enquanto que os sistemas financeiro e económico se adaptaram aos desafios mundiais (o sistema financeiro de forma muito eficaz e o sistema económico melhor que o sistema político), o sistema político não se adaptou. Nós temos hoje uma circulação de capital por todo o mundo à velocidade de um “click” do computador, temos hoje empresas multinacionais que são maiores que economias nacionais inteiras, mas continuamos a ter um sistema político que funciona praticamente como no século XIX (com as mesmas rotinas diplomáticas, com os mesmos tempos longos de decisão, etc). Penso que isso é o principal obstáculo das negociações climáticas internacionais, porque realmente, uma das inércias principais do sistema político actual é ele funcionar como uma espécie de estrutura transcendental (o sistema político só consegue equacionar problemas que são percebidos, mas só percebe os problemas que consegue captar na sua grelha). Os problemas da agenda política têm uma duração temporal curta, têm uma dimensão geográfica e espacial limitada. Porém, estamos a falar de um problema ontológico (que se relaciona com a estrutura do ser), no qual políticos que foram eleitos para quatro anos estão a lidar com processos que duram séculos (com informação científica em relatórios com previsões que se estendem a cem anos).

Não só existe uma impreparação dos actores políticos e do sistema político, como também há uma certa fadiga climática (as alterações climáticas são uma enorme

violência sobre o nosso mecanismo psicológico, na medida em que ninguém consegue estar preocupado cem anos com a mesma coisa) que se traduz no desinteresse, em comportamentos de escapismo ou de irritação para com as questões climáticas e numa certa insensibilidade dura para com as descobertas da ciência. O *output* da ciência não tem parado porque o financiamento tem acontecido. Seja público ou privado, por meio de fundações, do Estado ou de companhias de seguro, tem havido dinheiro para a investigação. À partida, os interesses imediatos da política sobrepõem-se aos interesses de longo prazo do ambiente. Nós teríamos de ter uma estrutura política que fosse capaz de pensar no bem-estar da Humanidade (uma espécie de governação mundial) e que fosse capaz de pensar na justiça num horizonte temporal intergeracional. E não temos nem uma coisa nem outra: temos uma visão em que os governos respondem perante os seus eleitorados (regionais ou nacionais) e em que o horizonte de preocupação é sempre de um ou dois anos no máximo.

3 - É necessária uma mudança paradigmática drástica nas mentalidades e práticas mundiais para que o regime climático tenha sucesso? (repensar a economia; repensar a cooperação internacional; repensar o modelo de desenvolvimento). Este processo prolongado de rearranjo paradigmático é compatível com a urgência de resolução imediata de vários problemas ambientais internacionais?

VSM – Aparentemente o processo de rearranjo paradigmático (da economia, da cooperação internacional, do desenvolvimento) não é compatível com a urgência de soluções requerida pelos problemas ambientais globais. O modelo dos regimes internacionais que estamos a tentar implementar é um modelo que parte de um pressuposto optimista: de que o sistema internacional saído do final da guerra fria (que se caracteriza por uma universalidade crescente e uma globalização cada vez com menos obstáculos) vai continuar até atingir a perfeição. Partindo deste pressuposto, se temos uma Organização Mundial do Comércio (OMC), é perfeitamente natural que tenhamos um regime climático mundial (só deste modo podemos perspectivar que vamos conseguir acomodar as necessidades de oito milhões de pessoas). É nossa obrigação ser optimistas, e pensar que vamos resolver os problemas sérios com que nos deparamos, e lutar para que assim seja. No entanto também podemos pensar que os obstáculos com que se deparam as alterações climáticas e a dificuldade de erigir um regime climático mundial é talvez, não tanto a causa, mas um sintoma de um processo de degradação interna desse movimento de mundialização e de construção de uma cidade global. Neste ponto de vista inverte-se os dados do problema: em vez de afirmarmos que a globalização não se aprofunda mais pela inexistência de um regime climático, podemos pensar o contrário. Isto é: se calhar existe uma doença no

software da mundialização que se traduz hoje no fracasso de Copenhaga, amanhã na crise das dívidas soberanas, depois de amanhã no recuo do comércio internacional, nos proteccionismos regionais, etc. Portanto pode ser que, no fundo, nos encontremos diante uma espécie de armadilha global de que só começamos a ter consciência à medida que vão caindo as peças do *puzzle*. Isto porque a globalização pressupõe actores racionais capazes de perceber o interesse próprio, o interesse do outro e as zonas de contacto entre interesses. No fundo temos de ter actores internacionais capazes de reconhecer e privilegiar as “*win-win solutions*”. Basicamente Quioto é isto.

4 – A governança ambiental internacional tem de se afastar do sistema diplomático estatal e do modelo das grandes conferências da ONU para ser bem sucedida? Qual o papel a desempenhar pelos modelos de governança criados pelos actores não-estatais (nomeadamente, esquemas de certificação ambiental e sistemas de rotulagem ecológica)?

VSM – Estas soluções sectoriais desempenhadas pelos modelos de governança não-estatal podem ajudar a corrigir alguns problemas e chamar a atenção para o que falta resolver num plano mais elevado (nos processos diplomáticos internacionais). Estas acções são muito importantes, tal como é importante que as preocupações climáticas sejam perseguidas pelos cidadãos: os cidadãos, as empresas, os governos locais, os governos das cidades, podem ter um papel muito importante como tiveram no passado em relação à *Agenda 21* (este documento falhou como programa de governo à escala internacional, mas conseguiu resistir e até prosperar em centenas de cidades do mundo todo). Agora, eu não poria a coisa como alternativa – vejo as coisas de forma copulativa (um modelo de governança e outro). Para que as acções climáticas resultem têm de existir os dois modelos de governança.

Cimeira de Copenhaga

5 – Observando os objectivos da Cimeira de Copenhaga – novo regime climático e objectivos sectoriais: calendários e metas para redução de emissões; mecanismos de mercado, como o comércio de emissões; transferência de tecnologia e de recursos financeiros para os países menos desenvolvidos; criação de estratégias sectoriais globais de redução de emissões; apoio à adaptação climática; e o estímulo no combate à desflorestação – houve desenvolvimentos significativos destes parâmetros na conferência? Quais as razões do fracasso da COP 15?

VSM – Em Copenhaga não houve progressos muito significativos em termos de objectivos sectoriais porque a lógica de negociação de Copenhaga implicava que a base, o tronco, a raiz, seriam o acordo em relação à componente de mitigação (quando falamos em alterações climáticas existem dois tipos de medidas políticas – adaptação e mitigação). A mitigação é uma coisa indispensável pois o que está a acontecer neste momento é que temos um crescimento brutal das emissões. Mesmo com esta crise, em termos globais as emissões GHG aumentaram 3%; isto apesar de a UE ter diminuído em 3% as suas emissões. Neste momento a UE representa qualquer coisa como 12% das emissões globais; por seu turno a China já emite mais GHG para a atmosfera do que os EUA. No entanto, em Copenhaga a mitigação falhou: não conseguimos chegar a um acordo em relação a metas de mitigação, e sobretudo não conseguimos chegar a um acordo que permitisse o consenso entre os países do Anexo I (com obrigações de redução de GHG vinculativas) e grandes países que actualmente são dos maiores emissores de GHG (mas que de acordo com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e pelo passivo histórico não tinham obrigações de redução). Não chegámos a um consenso entre países da importância dos EUA, da China e da Índia. A UE teve um papel muito importante em tentar atingir um acordo, inclusive fazendo propostas - aceites pela China e pela Índia - de diminuição das emissões esperadas até 2020 (ou seja, não se trata de diminuir as emissões em absoluto, mas sim de limitar o crescimento das emissões). No entanto, este acordo deixou de ser vinculativo a partir do momento em que os EUA rejeitaram vincular-se a reduzir as suas emissões de GHG.

6 – Seguindo o modelo de análise do grau de êxito da política ambiental internacional nas Conferências da ONU, quais os resultados palpáveis de Copenhaga em termos de declarações, regimes, instituições e acções? Quando comparada com outras conferências da ONU (UNCHE, Estocolmo; UNCED, Rio de Janeiro e WSSD, Joanesburgo) a cimeira de Copenhaga pode ser vista como a menos produtiva? Este resultado da COP 15 confirma o declínio deste género de diplomacia internacional em torno de grandes conferências ambientais?

VSM – O único resultado que surgiu de Copenhaga foi a declaração – *Copenhagen Accord* – que reafirma o objectivo de não permitir que as alterações climáticas se traduzam num aumento médio da temperatura superior a 2°C. Geralmente temos a tendência para pensar que a discussão se situa entre a maioria esmagadora que defende a existência de um processo de alterações climáticas em curso e uma minoria que considera que isto não passa de um exagero científico. Mas no fundo existem outras discussões mais interessantes no interior da corrente maioritária: uma dessas discussões contrapõe, por exemplo Hans Joachim Schellnhuber – um dos pais dessa ideia dos 2°C – e James Hansen – que considera que já estamos na zona vermelha.

A Cimeira de Copenhaga falhou em relação a outros COP, nomeadamente em relação à COP3 que criou o Protocolo de Quioto. Em 2007 em Bali - COP13 – tinha-se definido Copenhaga como sendo o ano de viragem. Foram dados dois anos para se afinar os aspectos de um regime climático: seja ele novo, ou um protocolo adicional que promovesse o alargamento do prazo de Quioto. No fundo, o objectivo principal seria impedir a situação que temos hoje e da qual ainda não nos apercebemos da gravidade: isto é, chegarmos ao final de 2012 sem qualquer acordo (nem sequer se chegou ao acordo de estender Quioto por mais uns anos). A partir de 2013 os países não têm nenhuma obrigação de limitar as emissões. Os países vão certamente limitar as emissões devido à grande crise económica actual (e aumento de preço dos combustíveis fósseis) mas não existe nenhuma razão adicional de natureza ambiental que os leve a cortar as suas emissões. Por outro lado, este modelo das grandes cimeiras ambientais já atingiu o seu limite. Mesmo os participantes acham isto muito cansativo, com grandes viagens, muitas emissões de GHG para a atmosfera, muitos recursos gastos e o resultado final das cimeiras é muito decepcionante. Este é o caso da recente Cimeira Rio+20, com a agravante de que nem as expectativas eram elevadas (há cimeiras em que os resultados são escassos mas as expectativas são muito grandes, nesta cimeira as expectativas eram muito baixas e os resultados, no fundo, tiveram à altura das expectativas).

7 - A posição negociada e os fortes compromissos da UE para esta Conferência influenciaram outros Estados a fortalecer os seus próprios compromissos de redução de emissões de gases com efeito de estufa? O comportamento da UE foi demasiado arrojado/ousado para o processo negociado em causa?

VSM – A posição negociada da UE foi uma posição de liderança que teve grande impacto na formação da política climática americana, da política climática indiana e da política climática chinesa. Estes grandes países usaram a posição europeia como uma bitola de referência, tentando não ficar muito aquém dos objectivos europeus. Este processo entra um pouco na lógica de *spillover* dos funcionalistas: a estratégia europeia é uma estratégia pioneira, de liderança, de exemplo. E como existiu sempre uma negociação com benesses de transferência de fundos e tecnologia para os países menos desenvolvidos, países como a Índia e a China estavam muito interessados num acordo climático. Por outro lado, [a estratégia da UE] é uma estratégia ligada à ideia de *'blaming and shaming'*: os países ficam envergonhados quando estão perante uma força política que lidera com uma política altruísta. Os objectivos da UE com esta estratégia não foram arrojados e a prova disso é que, mesmo com estes compromissos de redução, a UE está a cumprir o Protocolo de Quioto (a UE vai cumprir largamente Quioto, mesmo sem se preocupar com isso). Foi uma liderança muito útil que deu bastante prestígio à UE

8 - A posição fortemente normativa da UE não vingou em Copenhaga, quando comparada com o comportamento realista de interesse nacional evidenciado pelos países que apresentaram a moção final? (nomeadamente a defesa do interesse económico dos EUA face à sua competição mundial com a China; o interesse económico da China, Índia e Brasil em não limitarem o seu desenvolvimento; e o interesse de defesa da soberania chinesa e americana perante as instituições internacionais). Este fracasso normativo resulta mais das acções da UE ou da recusa dos outros países em aceitar este seu papel de liderança climática?

VSM – O que me parece é que os outros países, incluindo os EUA, não têm nenhum interesse particular em apresentar uma visão de conjunto, em apoiar uma visão sistemática, e muito menos um regime internacional. A China e a Índia fazem-no de uma forma simples; dizem: sem os EUA, nada feito. Por seu turno, os EUA dizem: sem a China e a Índia fazerem exactamente o que nós vamos fazer, nada feito. Do ponto de vista da ética política (porque, apesar de tudo, existe uma ética política), a posição americana é indefensável porque, para todos os efeitos, há um avanço de 150 anos de industrialização que a América tem em relação a esses países. Nessa perspectiva há um passivo histórico dos EUA e da Europa, que nos impede de pedir à China e à Índia o mesmo esforço de redução de emissões para já.

O fracasso normativo da UE neste processo não deriva das suas acções nem da sua posição incontestada de líder climático. Este fracasso apenas deriva da recusa de outros países em seguir a liderança da UE. Todos os países viram a UE como líder, inclusive os americanos - que ficaram um bocado envergonhados com a posição do seu presidente Bush. O próprio Obama fez campanha climática em 2009 e avançou inicialmente com propostas de lei ambientais que passaram na Câmara dos Representantes (na altura de maioria do partido democrata); mas no Senado este ímpeto bloqueou: não chegou sequer à negociação. Aliás, também porque houve um esquema de negociação complicado com a lei da saúde que tomou prioridade em relação às leis ambientais. No fundo, o Obama é um político e quer ser reeleito com a lei da saúde (porque as pessoas dão votos) em vez de uma lei do clima (que vai beneficiar eleitores que ainda não nasceram).

9 - Considera a falta de apoio da posição negociada europeia como um exemplo de fracasso do poder normativo, em termos práticos? Ou, pelo contrário, o comportamento internacional da UE - de "liderança por exemplo" - não saiu beliscado com os resultados finais da cimeira?

VSM – No fundo o que acontece é que o poder normativo em matéria climática não é ainda muito visível. Ou seja, muitas pessoas que até reconhecem a importância de um sistema de normas no comércio internacional, provavelmente ainda não vão reconhecer a importância de um sistema de normas no ambiente, nomeadamente em matérias climáticas. Isto deriva também da enorme complexidade deste tema, que o torna um tema invisível e incompreensível para estas pessoas. Um dirigente político não se compromete por uma coisa que não percebe completamente. Para além disso, não há nenhum eleitorado associado directamente a essa temática.

10 – Quando comparada com o objectivo de criação de um novo regime climático, o Acordo de Copenhaga parece um fracasso. No entanto, em termos absolutos, esta moção a pode ser considerada como um passo positivo ou apenas como uma declaração inócua? Qual o papel que os signatários deste acordo (EUA, China, Índia, Brasil e África do Sul) vão desempenhar em futuras negociações climáticas?

VSM – A declaração é ao mesmo tempo importante e inócua. Importante porque os países que a assinaram reconhecem o problema, reconhecem que estamos perante uma linha de fogo quando dizem: “temos de ter cuidado, não podemos ultrapassar o aumento das temperaturas de 2°C”. Inócua, na medida em que o problema não se resolve através de acordos voluntários, de medidas voluntárias de redução. Não é assim que se resolve o problema, não é pelo estabelecimento de

prazos para entrega do “trabalho de casa” (isto é o mesmo que um país organizar a sua defesa contra uma potência estrangeira pedindo às pessoas para se apresentarem na junta de freguesia com a fisga ou a pressão de ar).

Acho que entrámos (esperemos que não definitivamente) numa era de adaptação, ou seja: cada um por si. A mitigação não está a ser desenvolvida, apenas está a ser feita do lado da crise. Ou seja, é a desindustrialização das economias que está a levar a uma austeridade imposta, e essa austeridade depois traduz-se em redução das emissões, isto é: não é uma redução virtuosa de emissões. Uma redução virtuosa seria feita através da mudança voluntária dos estilos de vida ou então através de uma tecnologia amiga do ambiente (com inovação tecnológica). Os mercados são capazes de incorporar nos produtos e serviços o preço das externalidades ambientais, desde que exista um normativo político que o imponha. Este é o problema da questão das taxas sobre o carbono, da fiscalidade ambiental. É necessário haver uma sinergia entre a economia e a ecologia, porque a verdade é que através da penalização do uso de combustíveis fósseis nós estaríamos a criar, por um lado, financiamento para as energias renováveis e, por outro, estaríamos a criar um estímulo para a produção das mesmas. No fundo, trata-se de fazer uma coisa que é fundamental para sobrevivermos, que é não tratarmos tudo de forma igual: hoje em dia falamos da energia como se fosse tudo igual e não é tudo igual, são coisas bem diferentes – há energias que são positivas e outras que são negativas.

União Europeia

11 – Considera a Europa 2020 (estratégia de ligação coerente das agendas social, económica e ambiental, que prevê políticas energética e de alterações climáticas integradas), desenvolvida pela UE em 2007, como o ponto de viragem e de afirmação da Europa como a vanguarda das políticas climáticas internacionais?

VSM – A estratégia Europa 2020 foi e será um ponto de viragem nas políticas climáticas internacionais, sob a condição de a UE sobreviver esta crise terrível em que está mergulhada. Estamos numa situação em que, numas poucas semanas podemos assistir ao fim da zona euro. E se isso acontecer, nada vai sobreviver: quando os Estados deixam de ter a mesma moeda de forma violenta (ficam cheios de dívidas entre si, começam a reintroduzir fronteiras e proteccionismo para as mercadorias), é impossível pensar que esses Estados vão continuar a ter um quadro legal comum. Portanto, se conseguirmos escapar a esta tragédia (que parece cada vez mais inevitável), a Europa 2020 é uma boa estratégia, uma estratégia de futuro.

12 - A UE, enquanto projecto de inovação política (criação de uma cultura de cooperação entre Estados habituados a rivalidades e guerras), pode inspirar a criação de regimes ambientais globais de vocação semelhante? Em que medida é que esta inovação política da UE se pode comparar à inspiração mundial que causou o modelo federal americano (saído da Revolução Americana)?

VSM – A UE pode inspirar a criação de regimes ambientais globais de vocação semelhante à lógica de construção europeia (criação de uma cultura de cooperação entre Estados habituados a rivalidades e guerras). A UE era uma força muito poderosa no sistema internacional porque era uma força exemplar. Eu assisti várias vezes em vários pontos do mundo a reflexões de não-europeus, que encaravam com muito optimismo a Europa: que viam a UE como um exemplo de uma organização de alguma forma leve, que explora interesses comuns, sem o peso de um Estado federal e muito voltada para uma política virtuosa (causas de interesse comum, o Estado social, a saúde pública, a defesa do consumidor...). No entanto, a recente crise revela um risco de desmembramento que não tem a ver com o carácter virtuoso das políticas seguidas, mas com o carácter incompleto do *software* que serve essa política - se a UE desaparecer é por causa da união económica e monetária e por falhas no recente Tratado de Lisboa. Mas o maior problema actual é a união económica e monetária, que do ponto de vista da história económica é um grande absurdo, visto que temos uma situação em que 17 países tornaram comum (federalizaram) duas competências monetárias importantes (BCE tem agora competência de emissão de moeda e de

gestão cambial e conseqüente valorização ou desvalorização da moeda) mas não existe regulador bancário, não existe um seguro europeu comum para depósitos, não existe uma autoridade de controlo do sistema bancário, não existe um orçamento digno desse nome para o governo europeu, não existe um governo europeu, não existe uma fiscalidade que seja a base do orçamento de um governo europeu... Quer dizer, no fundo, nós criámos uma união económica e monetária que só funcionava em regime Primavera/Verão (e teria de ser uma estação sem alterações climáticas, sem eventos extremos).

O modelo americano foi uma completa novidade, uma verdadeira inovação tecnológica política. Se a construção europeia tiver sucesso, se nós conseguirmos neste momento avançar para um federalismo europeu (seguindo alguns dos passos que os americanos trilharam), respondendo aos desafios de uma forma unida, coordenada e federal, isso seria um factor muito importante. Desde logo, permitiria que a Europa se livrasse da insignificância e das dores de cabeça que vamos todos ter se tudo continuar no actual estado de coisas. Até hoje, nos últimos 50 anos, a Europa tem sido um factor positivo de esperança para o mundo, e agora está a ser uma ameaça. Porque o fim da zona euro, a acontecer, vai ser uma coisa terrível para o resto do mundo.

13 – Afirma, no artigo “The USA and the EU: Beyond Power & Weakness”, que a “receita europeia para as RI relaciona-se com o federalismo contemporâneo, como forma de assegurar a paz e a liberdade”. Que impactos pode ter o desenvolvimento da UE num sentido federal, para o seu comportamento externo de cariz normativo?

VSM – Uma entrada da UE numa via claramente federal vai ter aspectos positivos e negativos. Desde logo, vai permitir aumentar a credibilidade da UE como actor internacional sério. Depois, o federalismo vai significar que a política externa passa a ser uma competência basicamente comum (mas não como nos EUA em que toda a esfera da política externa é federal; no caso europeu teremos sempre competências da política externa que são dos Estados-membro, nomeadamente as relações com as ex-colónias), pelo que a posição da UE será unida em relação à Síria, em relação a qualquer crise humanitária, em relação a Quioto ou outros problemas ambientais globais. Para além disso, vivemos num mundo em que os países têm de ter defesa e os europeus têm de construir uma defesa comum que não existe ainda.

Digamos que, por um lado, o federalismo vai criar uma UE mais poderosa e por isso mais incómoda para alguns interesses instalados (imaginemos, no limite, uma UE que tem forças de intervenção rápida significativas, uma UE que tem um sistema de partilha das armas nucleares ao serviço da união em caso de agressão...). Penso que

com um maior federalismo a UE manteria o mesmo comportamento e identidade normativas, embora a recepção das acções da UE por parte do resto do mundo seria diferente. Isto porque, a construção do federalismo europeu na Europa não vai ter só vertentes financeira e económica, também vai ser diplomático e militar. E isso significa que vamos ter uma UE que vai ser eventualmente uma grande potência internacional, pelo que vai causar alguma inveja e desconforto em países como os EUA e a China. Todas as reacções dependem da subtilidade e da capacidade da UE e de questões de agenda internacional: se a UE (fortalecida pelo federalismo) for capaz de manter uma visão focada nos interesses comuns da humanidade (sobrevivência, ambiente e clima, direitos humanos) e se for uma potência de paz com uma política de defesa para a defesa (sem ser ameaçadora), isso dar-lhe-á maior credibilidade internacional. Aliás, estou convencido que a criação de meios militares próprios da UE não vai ser um factor de perturbação mundial, antes pelo contrário: com 27 Estados-membros qualquer uso de força militar está limitado a situações óbvias, sobretudo em contexto humanitário ou então em contexto defensivo (o caso de um Estado ser atacado).

Os aspectos negativos do federalismo prendem-se com as exigências do processo de construção federal: o federalismo é uma empresa política que exige uma grande preparação, muito esforço, muito investimento (os sistemas federais são caros porque é preciso satisfazer vários centros de poder) e pessoal qualificado com competências acima da média. O que significa que é um sistema que exige muito esforço e no qual se deve evitar cair numa rotina. Por outro lado, considero que este é um caminho interessante e ao mesmo tempo motivador, que nada tem a ver com a prática habitual, em que a Europa tem estas figuras bizarras, estes Sarkozys e Berlusconis, portanto, umas figuras um bocado de opereta. Este é uma das razões pelas quais existe uma perda de ímpeto na construção europeia: no fundo, o início do processo foi comandado por pessoas marcadas pela guerra, pela experiência da guerra. Os que não morrem na guerra tendem a ficar pessoas tragicamente mais profundas e realmente todos os grandes construtores europeus foram pessoas que sabiam de onde a Europa vinha e para onde não podia voltar (até o Helmut Kohl, que tinha 15 anos e já andava com uma farda da Vera Marte nos últimos meses da Segunda Guerra Mundial). Estes políticos que por aí andam são gente muito nova, que não tem a mínima ideia do que é a guerra e tem uma vaga noção histórica. É gente pós-moderna, muito superficial.

Estados Unidos da América

14 - A recente vitória constitucional da reforma de saúde do Presidente Obama é um prelúdio de que o debate das políticas ambientais – outra das principais bandeiras da eleição de Obama em 2008 – vai ser um tema em destaque na campanha eleitoral americana em 2012? Ou será um tema relegado para segundo plano, devido à contínua crise económica que se faz sentir no mundo? Qual o futuro da acção externa dos EUA no âmbito do ambiente após as eleições?

VSM – Pelo que eu conheço do debate americano, o tema em destaque na campanha será a crise financeira e as questões económicas. Não acredito nada que nas presidenciais americanas de 2012 o que se discuta seja o clima, nem acredito que o Obama esteja interessado nisso. A primeira razão para isso tem a ver com o facto de que, neste momento, uma das actividades em maior expansão nos EUA é a exploração dos novos combustíveis fósseis não convencionais. Portanto, seria preciso uma coragem política e uma visão estratégica (que penso que o presidente Obama não tem), para pôr em causa um facto que toda a gente saúda como se fosse uma coisa positiva, neste momento em que é preciso criar emprego. Estas novas fontes de combustível fóssil - gás de xisto (*shale gas*) e areias betuminosas (*oil sands*) – têm muitas vezes resultados de extracção catastróficos para o meio ambiente. Outro tema importante para as presidenciais americanas é o tema da Europa. Para mim, o que vai fazer ganhar as eleições na América é a crise Europeia. Actualmente estamos a viver uma situação dramática em Espanha. Se isto se precipitar, se a Espanha tropeçar e a Itália a seguir, se a UE se afundar, o Mitt Romney ganha as eleições sem dúvida.

Infelizmente penso que o futuro da política climática americana será semelhante, não haverá muita diferença entre Obama e Romney. Penso que, mais uma vez, o futuro climático depende da existência de um outro líder, que não os EUA. Seja ele, a UE ou eventualmente, no futuro, a China. A China é um país muito preocupado com o clima por razões óbvias. Até a luta de classes na China é hoje ambiental: existem conflitos nas empresas, nas cidades, por questões ambientais (ainda há pouco tempo a imprensa deu destaque a um projecto de uma siderurgia que foi cancelado porque as pessoas da cidade vieram para a rua protestar e o partido comunista chinês foi obrigado a recuar com o projecto. Mas isto acontece todos os dias, em muitos sítios da China: as mães protestam porque os filhos ficam doentes pela má qualidade da água, dos alimentos; Pequim está submetida a tempestades de areia pela desertificação que existe em volta da cidade, etc.). Durante os anos em que acompanhei este processo de negociação climática, os Chineses tinham uma atitude sempre muito atenta e cuidadosa para com este tema. Até me recordo de um pormenor de 2008 que diz tudo: estava marcada uma Cimeira UE–China em Bordéus, para o dia 1 de Dezembro. Na

altura, o presidente rotativo do Conselho Europeu era Sarkozy. O presidente francês resolveu receber o Dalai Lama, pelo que os Chineses anularam a Cimeira (já com aviões e bilhetes comprados). Para essa cimeira, estava marcada uma reunião entre o grupo de peritos europeus das alterações climáticas e o congénere chinês. Por essa altura, Bruxelas recebeu uma nota diplomática de Pequim que dizia: “em relação à reunião dos peritos das alterações climáticas, nós estamos interessados em manter a reunião com a condição que ela se realize dois dias antes e em Paris, para não haver confusões”. E pronto, em vez de irmos para Bordéus, fomos para Paris e tivemos a reunião com os peritos chineses.

15 - A ruptura da cumplicidade estratégica entre a UE e os EUA em matéria ambiental é insanável? A reintrodução dos EUA num protocolo climático vinculativo deve ser uma prioridade da política externa europeia. Quais são os comportamentos que a UE deve tomar por forma a reconduzir os EUA para um processo de políticas climáticas efectivas?

VSM – Eu espero que a ruptura em matéria ambiental entre EUA e a UE não seja definitiva. Os EUA são um grande país federal, um grande país democrático. Um grande país com uma tradição constitucional, que tem a mais importante comunidade científica do mundo. O problema é que têm uma grande degradação do seu sistema político. A democracia americana está muito afectada (com muitos interesses entre os partidos, as duas câmaras e grupos económicos), mas a democracia também passa por estas fases e há de regenerar-se. Estou profundamente convencido (até porque os EUA estão no centro do furacão climático) que os EUA mais cedo ou mais tarde irão ocupar o lugar que lhes pertence no pelotão da frente da resposta do sistema internacional às alterações climáticas. As empresas americanas poderão também incentivar o poder político a reentrar no processo climático (até por uma questão de concorrência com as empresas europeias), com uma ou outra excepção. Nas grandes multinacionais há sempre uma ou outra ovelha negra: por exemplo, a Exxon que é uma espécie de empresa conservadora, reaccionária e que só pensa nos seus interesses. As outras grandes empresas petrolíferas nunca bateram palmas ao George W. Bush (este presidente foi sobretudo o presidente das pequenas empresas de extracção com três ou quatro buracos no Texas). Tirando a Exxon, as outras grandes multinacionais do petróleo são empresas que trabalham no mercado mundial, têm as informações que temos e outras que nós não temos, e estão já a trabalhar nas alternativas energéticas.

A UE (numa situação de restauração e aprofundamento da integração europeia) deve promover uma aproximação do Ocidente. Precisamos de nos aproximar, até

porque há valores que Ocidente tem e que os outros países não têm. Nós estamos a perder terreno a nível de poder económico, poder financeiro, entre outros. E seria bom que não perdessemos terreno do ponto de vista moral, do ponto de vista dos valores que defendemos (direitos humanos, direitos do ambiente, etc.). Neste quadro, nós estamos condenados a entender-nos com os norte-americanos; são aqueles que falam uma linguagem mais próxima da nossa (isto sem prejuízo de estendermos a mão a toda a gente). Apesar de tudo será sempre melhor que o Obama ganhe as eleições do que o Romney. Penso que o Obama está numa fase de silêncio climático por razões táticas, enquanto que o Mitt Romney (que também falava nas alterações climáticas), para ser candidato republicano, teve de mudar a sua opinião e falar contra um regime internacional de alterações climáticas. Sobretudo acho que isto tudo passa pelos mercados; veja bem: passa pela capacidade de encontrar uma estratégia apoiada nos mercados e apoiada na dívida. Só através de cooperação internacional é que é possível regular os mercados. A grande ilusão que nós temos é pensar que um país pode regular os mercados, mas um país consegue apenas isolar-se dos mercados - mesmo a UE sozinha não o consegue fazer. Nós precisamos de um sistema de governança política para governar os mercados, mas também precisamos de ter esse sistema para atrair os mercados em termos de investimento: se nós estamos à espera da poupança doméstica para fazer os investimentos da transição energética, nunca mais lá chegamos. Esta ideia aliás é perfeitamente estúpida porque, para todos os efeitos, o sistema financeiro são as poupanças do mundo e uma parte importante do sistema financeiro são as poupanças dos indianos, dos chineses (dos mais pobres). Porque é que não se utilizam estas poupanças para investir na transição energética (e o capital, como sabe, visa reproduzir-se)? O discurso da chanceler Merkl é um discurso pré-moderno: o discurso contra a dívida, a moralização, é uma coisa deslocada, quase religiosa. Este discurso é uma espécie de recuo a uma idade pré-moderna: parece que voltámos a uma idade religiosa; parece que voltámos à era da reforma e contra-reforma de cisões e guerras entre católicos e protestantes.