

## IX Diplomacia Ambiental

A diplomacia ambiental refere-se, segundo Nicolas e Kallab, às “negociações mantidas entre diversos atores, principalmente Estados, a respeito da governança ambiental”.<sup>1</sup> É vista diferentemente, segundo Ali e Vladich, de acordo com a perspectiva dos autores. Os de relações internacionais a vêem como sendo “negociações sobre governança ambiental entre nações”. Os acadêmicos interdisciplinares têm visão mais abrangente, isto é, descrevem-na como “negociações relativas à resolução de conflitos a respeito de recursos naturais, assim como instrumento para utilização do meio ambiente na resolução de conflitos e construção da paz”.<sup>2</sup>

A diplomacia ambiental concentra-se, entre outros temas, na biodiversidade e, mais recentemente, na mudança do clima. Por tratar de temas de impacto na segurança da humanidade, aporta questões difíceis, tais como mitigação nacional e responsabilização global.<sup>3</sup>

### A. Evolução

Da segunda metade do século XIX até a criação da ONU, houve, segundo Nicolas e Kallab, acordos bilaterais entre Estados, de escopo limitado a temas tais como pesca, vida silvestre e prevenção de poluição. Em 1949, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos.<sup>4</sup>

Antes da década de 1970, observou Barston, houve algumas reuniões especializadas para tratar de temas globais ou regionais relativos à proteção do meio ambiente, tendo os acordos decorrentes sido limitados na sua eficiência para conservar e administrar, em matéria de jurisdição, regulamentação e regras para aplicação, sem aconselhamento científico e implementação institucional.<sup>5</sup>

A primeira conferência global de alto nível no pós-guerra para discutir o meio ambiente foi realizada em Estocolmo. Um dos seus principais legados seria a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (1973).<sup>6</sup> O termo diplomacia ambiental adquiriu valor

---

<sup>1</sup> NICOLAS e KALLAB, 2021, p. 7.

<sup>2</sup> Saleem H. ALI e Helena Voinoch VLADICH, “Environmental Diplomacy”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p. 601.

<sup>3</sup> VERBEKE, 2023, p. 53.

<sup>4</sup> NICOLA e KALLAB, 2021, p. 13.

<sup>5</sup> BARSTON, 2019, p. 237.

<sup>6</sup> ALI e VLADICH, 2016, p. 601.

concreto após a formação dessa agência cujo mandato inicial era o de constituir a autoridade global na matéria.<sup>7</sup>

Na reunião foi aprovada uma declaração com 26 princípios e um Plano de Ação. Entre os princípios, o de número 21, resguardou “*o direito soberano [de cada país] explorar seus recursos de acordo com suas políticas ambientais*”.

*Princípio 21 Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.*

O dispositivo refletiu, assim, a posição de países em desenvolvimento que viam esse direito como condição essencial para a independência nacional e sua capacidade de decidir sobre seus arranjos políticos e econômicos básicos.<sup>8</sup> Na sua segunda parte, o Princípio 21 definiu a responsabilidade dupla dos Estados: prevenir impactos ambientais transfronteiriços com potencial para causar dano e prevenir atividades que pudessem causar risco transfronteiriço significativo.

A atenção internacional começou a se concentrar crescentemente na regulamentação ambiental novamente a partir de meados da década de 1980. Em 1982, foi aprovada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar que inclui dispositivos para a proteção de recursos marinhos vivos e o ambiente marítimo como um todo.<sup>9</sup> Alguns relatórios começaram a tratar das trocas (*tradeoffs*) entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental numa agenda internacional para ação. Surgiu então o termo *desenvolvimento sustentável*, que já era empregado por um grupo de personalidades ilustres denominado Clube de Roma.

A AGNU estabeleceu uma Comissão para Meio Ambiente e Desenvolvimento (1983) que seria chefiada pela ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Bruntland. A Comissão com seu

---

<sup>7</sup> ALI e VLADICH, 2016, p. 604.

<sup>8</sup> O. SCHACHTER, *Sharing the World 's Resources*. New York: Columbia University Press, 1977, citado por ALI e VLADICH, 2016, p. 615.

<sup>9</sup> NICOLA e KALLAB, 2021, p.14.

nome como seria conhecida, apresentou um relatório intitulado *Nosso Futuro Comum* (1987) e teria influência didática no mundo todo.<sup>10</sup> Incorporaria e divulgaria o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>11</sup> que definiu o desenvolvimento sustentável como sendo aquele que preenche a necessidade do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações preencherem suas próprias necessidades.<sup>12</sup>

Naquele mesmo ano de 1987, foi assinado o Protocolo de Montreal para preservar a camada de ozônio da Terra por meio da extinção gradual de certos produtos químicos frequentemente usados em latas de aerossol.<sup>13</sup>

O marco histórico seguinte foi a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). Seus resultados exigiram acompanhamento e a apresentação de relatórios nacionais, bem como reuniões periódicas de revisão pelas partes.<sup>14</sup> Durante o encontro houve deliberações sobre quatro tratados específicos relativos a mudança climática, desertificação, biodiversidade e florestas. Apenas o último não foi adotado ao final do encontro por falta de acordo.<sup>15</sup> Ao final foram aprovados duas convenções e três instrumentos não vinculantes:

- Convenção sobre Mudança Climática: para “estabilizar as concentrações de gás de efeito estufa na atmosfera em nível que impeça a interferência antropogênica perigosa no sistema climático”;
- Convenção sobre Diversidade Biológica:
- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: com o compromisso dos Estados de “reconhecimento da indivisibilidade do destino da humanidade e o da Terra”
- Agenda 21: plano para promoção global, regional e parcerias locais para atingir o desenvolvimento sustentável

---

<sup>10</sup> ALI e VLADICH, 2016, p. 606.

<sup>11</sup> COOPER, HEINE e THAKUR, “Introduction“, 2013, p. 13.

<sup>12</sup> NICOLA e KALLAB, 2021, p. 14.

<sup>13</sup><sup>13</sup> NICOLA e KALLAB, 2021, p. 15.

<sup>14</sup> BARSTON, 2019, p. 238-239.

<sup>15</sup> ALI e VLADICH, 2016, p. 606.

- Declaração de Princípios sobre o Gerenciamento Sustentável de Florestas”<sup>16</sup>

O *princípio da precaução* constaria como o de número 15 da Declaração do Rio de Janeiro ao ser determinado que este deveria ser aplicado amplamente pelos Estados de acordo com suas capacidades. Além disso, o texto determinou que quando houvesse “ameaças de dano irreversível, a falta de certeza científica não será usada como razão para postergar medidas de custo efetivo para prevenir degradação ambiental”.<sup>17</sup>

*Princípio 15 Para que o ambiente seja protegido, será aplicada pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental.*

O Protocolo de Quioto (1997) constituiu de tratado vinculante que entrou em vigor em 2005. Os signatários concordaram em reduzir as emissões com o efeito estufa após alcançar consenso de que emissões de dióxido de carbono causam alerta global.<sup>18</sup>

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM surgiram em 2000, por meio da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros, inclusive o Brasil. Consistiu em um em um esforço internacional para alcançar desenvolvimento em setores e temas como: meio ambiente, direitos humanos e das mulheres, igualdade social e racial. Foram estabelecidos 8 objetivos, com 21 metas, mensurados e comparados entre os países por meio de 60 indicadores.

A partir dos ODM, implementados até 2015, surgiram diálogos e negociações que culminaram nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS (Agenda 2030), por meio de 17 Objetivos e 169 metas, acordados entre 193 países membros da ONU, em setembro de 2015.

Realizada em Joanesburgo, a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável -Rio+10 (2002) concentrou-se na implementação de área do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>16</sup> NICOLA e KALLAB, 2021, p.15.

<sup>17</sup> ALI e VLADICH, 2016, p. 605.

<sup>18</sup> NICOLA e KALLAB, 2021, p.16.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 2012 (Rio+20), sublinhou sete áreas que necessitavam receber atenção prioritária: áreas urbanas sustentáveis, segurança alimentar e agricultura sustentável, água, oceanos, criação de empregos e diminuição de desemprego, energia renovável e prontidão para desastres.

A nova Agenda 2030, promulgada em 2015, exortou os países a iniciarem esforços para alcançar 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos 15 anos seguintes.

Adotado por consenso, o Acordo de Paris (2015) tratou de um arcabouço para a Convenção da Mudança Climática. Constituiu acordo separado não relacionado ao Protocolo de Quioto, embora voltado a reduzir emissões de gás de efeito estufa e a mitigar o aquecimento global.<sup>19</sup>

#### B. Atores

Os diplomatas têm mantido papel vital na fase de prénegociação de acordos ambientais. Trabalham coletivamente para “definir problemas, tratar de desafios e preparar um espaço comum para a própria negociação”.<sup>20</sup>

A negociação ambiental tem envolvido, no entanto, número cada vez maior de atores: novas organizações intergovernamentais, a ONU e outras instituições internacionais, secretariados, pessoas eleitas para dirigir conferências, ONGs, assim como Estados. Assim, por exemplo, cerca de 30 mil pessoas, compareceram à conferência de Paris sobre a questão do clima.<sup>21</sup>

A diplomacia ambiental é conduzida, em países mais desenvolvidos, por ministérios especializados. Assim, por exemplo, especialista em questão climática participa das negociações, guardando assim a memória institucional e a capacidade de negociação.<sup>22</sup>

Talvez mais do que outras áreas da diplomacia, a ambiental envolve a questão dos avanços científicos sobre o tema tratado. Por essa, entre outras razões, as reuniões tendem a incluir representantes de ministérios especializados, tais como pesca, parques, turismo, instituto de

---

<sup>19</sup> NICOLA e KALLAB, 2021, p.18.

<sup>20</sup> Leila NICOLAS e Elie KALLAB, *Effective forms of environmental diplomacy*, Routledge: 2021, p.56.

<sup>21</sup> BARSTON, 2019, p. 240.

<sup>22</sup> WOOLCOCK, 2013, p. 219.

pesquisa científica e não por ministros do meio ambiente. Há mais variações no tamanho e na composição das delegações do que em outras reuniões multilaterais.<sup>23</sup>

Podem ocorrer disputas de lideranças de sessões de conferências ambientais. Os ministérios do exterior poderão priorizar questões amplas tais como a segurança, relações políticas com outros Estados e táticas diplomáticas melhor do que os ministérios especializados. Como em outras negociações, o impacto de cada delegação dependerá do conhecimento das negociações anteriores, habilidades diplomáticas, contribuição de ideias para o processo de negociação e o papel desempenhado em comitês.<sup>24</sup>

O quadro de negociações ambientais é complexo pois resulta de um mosaico de instituições que se desenvolveram desde a década de 1970.<sup>25</sup> Além do PNUMA, participam várias outras agências especializadas, tais como as voltadas a marinha, alimentação e agricultura, trabalho, comércio e desenvolvimento, indústria e, em particular, o Banco Mundial. Essas agências influenciam na organização das agendas, priorização de itens, atividades regulatórias e iniciativas.

Outras instituições internacionais desempenham também papéis relativos à agenda, estudos iniciais, assistência a grupos de trabalho, patrocínio de resoluções, intermediação de conciliações, supervisão administrativa, revisão e emendas a convenções.<sup>26</sup> Seus dirigentes desenvolveram interesses, doutrinas e participação em programas.<sup>27</sup>

### C. Processo

O processo negociador é marcado pela regra de exigência de consenso para a tomada de decisões e pelo crescente pluralismo de atores e interesses.<sup>28</sup> A dinâmica das negociações pode depender da presidência das sessões e do assessoramento desta pelo secretariado. Para manter o momentum das negociações, a presidência poderá apresentar textos que excluam itens sem consenso. Outra tática de delegações é apresentar aos grupos de atores documentos informais para exame. Em caso de impasses, poderão ser colocados entre colchetes os temas sem consenso

---

<sup>23</sup> BARSTON, 2019, p. 243.

<sup>24</sup> BARSTON, 2019, p. 244.

<sup>25</sup> BARSTON, 2019, p. 244.

<sup>26</sup> BARSTON, 2019, p. 245.

<sup>27</sup> BARSTON, 2019, p. 246.

<sup>28</sup> BARSTON, 2019, p. 247.

durante negociações em curso. Também poderá ser indicado um delegado específico para mediar fórmulas conciliatórias, a criação de grupos de contatos, sessões fechadas de chefes de delegação e apresentação de novos textos patrocinados pela presidência.<sup>29</sup>

#### D. Acordos

Os acordos resultantes das negociações ambientais podem se revestir de várias formas, tais como, tratados, acordos, convenções e protocolos, assim como instrumentos informais, tais como, códigos, diretrizes e declarações. O PNUMA tem utilizado a fórmula de reuniões preparatórias seguidas de plano de ação. Também tem influenciado no uso de acordos-quadro (*framework agréments*) que dependerão de acordos subsequentes de implementação.<sup>30</sup>

À Conferência das Partes (COP-15) realizada em Copenhagen (2009), compareceram 100 líderes.<sup>31</sup> Foi considerada não exitosa por não ter podido avançar em direção a ação global mais forte contra o aquecimento global, apesar de esforços de última hora feitos por quatro chefes de estado ou de governo Obama (Estados Unidos), Lula da Silva (Brasil), Singh (India) e Wen Jiabao (China).<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> BARSTON, 2019, p. 250.

<sup>30</sup> BARSTON, 2019, p. 251.

<sup>31</sup> Andrew COOPER, “The Changing Nature of Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 37.

<sup>32</sup> MAHBUBANI, 2013, p. 257-258.

