

Ano 1
V1_Número 1
Abril de 2022

Diálogos

 Soberania
& Clima

Mudança climática, soberania e segurança: cenários futuros

— *Oscar Medeiros Filho*

O CENTRO SOBERANIA E CLIMA

O Centro Soberania e Clima é um *think tank* voltado para promoção de diálogo, apoio à formação e disponibilização de conhecimentos e informações visando à aproximação construtiva entre os setores de meio ambiente, segurança e defesa nacionais. O Centro almeja proporcionar ambiência e qualidade ao debate construtivo, no campo das relações entre a defesa e o Desenvolvimento Sustentável, para a valorização das convergências e superação das resistências existentes entre os *stakeholders* relevantes de governos, da sociedade civil organizada, das forças armadas, da academia e do mercado.

DIÁLOGOS SOBERANIA E CLIMA

Diálogos Soberania e Clima é uma publicação mensal do Centro Soberania e Clima que pretende apresentar diferentes perspectivas e questionamentos sobre temas relacionados a mudanças climáticas, sustentabilidade socioambiental, segurança climática, segurança, soberania e estratégias de defesa, de maneira a fomentar discussões qualificadas para promover articulação entre políticas públicas voltadas para meio ambiente, Desenvolvimento Sustentável, segurança e defesa nacionais.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

EDITORA CHEFE

Mariana Nascimento Plum

COMITÊ EDITORIAL

Bruna Ferreira

Felipe Sampaio

Mila Campbell

CONSELHO EDITORIAL

Antonio Augusto Muniz de Carvalho

Gabriel Sampaio

Jose Hugo Volkmer

Marcelo Furtado

Newton Raulino

Raul Jungmann

Sergio Westphalen Etcheгойen

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Pedro Bopp

SOBERANIA E CLIMA

CNPJ 45.182.226/0001-99

Av. Pau Brasil, lote 06, Sala 407 - Parte 136

Águas Claras

Brasília/DF

CEP 71.916-50

www.soberaniaeclima.org.br

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Diálogos Soberania e Clima.

Ano 1. V.1 No 1. Abril, 2022.

Brasília. Centro Soberania e Clima.

13p;

1. Mudança Climática. 2. Soberania 3. Segurança 4. Interdependência

Sumário

Sumário executivo	4
Mudança climática, soberania e segurança: cenários futuros	5
1. Análise do contexto: mudança climática e ampliação do conceito de segurança	5
2. Globalização, interdependência e aquecimento global	7
3. Mudanças climáticas, soberania e uso da força.....	8
4. Implicações decorrentes.....	10
5. Recomendações.	12
Referências	13

Sumário executivo

O presente ensaio visa a discutir a complexidade do tema mudanças climáticas como fator de ameaça à segurança internacional, considerando tanto os aspectos securitários, que afetam as diferentes sociedades nacionais e apontam para a necessidade de soluções cooperativas urgentes, quanto os aspectos geopolíticos, que enquadram a questão em um cenário internacional ainda dominado por interesses egoístas de recortes nacionais no contexto da chamada sociedade de Estados soberanos. Para tanto, faz-se necessário um breve panorama da caracterização do campo de Segurança Internacional e uma distinção da natureza das ameaças entre aspectos geopolíticos e securitários. A pergunta que queremos responder ao longo dessas poucas páginas é: em que medida as mudanças climáticas impactam o futuro das coletividades humanas a ponto de serem caracterizadas como uma ameaça existencial à própria ideia de segurança nacional e de que forma isso dialoga com o paradigma da sociedade de Estados soberanos? Diante dessa questão, interessa-nos investigar os fatores que se constituem óbice para o enfrentamento cooperativo do problema e que limitam as possibilidades de enfrentamento integral da questão. O tema é controverso e exige uma perspectiva sistêmica e multidisciplinar para a sua análise. Se de um lado parece indiscutível a relevância e a urgência do tema, de outro lado observam-se sinais de resistência a soluções cooperativas de natureza global em virtude das características do ambiente internacional ainda dominado pelas relações de poder entre Estados soberanos.

A urgência do tema já vem sendo anunciada há décadas por comunidades de cientistas e organismos internacionais. Recentemente, o tema ganhou ainda mais destaque em virtude da divulgação do último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2021), divulgado em 9 de agosto deste ano, que alerta para a ocorrência de eventos relacionados a mudanças climáticas em todas as regiões do Planeta e que, em alguns casos, como o do aumento contínuo do nível do mar, mostram-se irreversíveis. Trata-se de um tema da mais alta relevância e que, em virtude de sua gravidade, vem sendo chamado pela atual Secretário-Geral da ONU de “guerra contra a natureza”.

O debate central do presente texto, portanto, reside nos desafios impostos pelas mudanças climáticas, com destaque ao suposto dilema enfrentado pelos Estados Nacionais entre adotar posturas mais cooperativas ou defender, de forma egoísta, seus interesses soberanos sobre a gestão dos recursos naturais. Para tanto, o texto está dividido em quatro seções. Na primeira, buscaremos enquadrar o tema mudança climática no debate teórico-conceitual, com destaque para a ampliação do conceito de segurança. Na segunda seção discutiremos o tema a partir dos fenômenos da globalização e da interdependência complexa que sugerem múltiplos tabuleiros internacionais, conectando o fenômeno da mudança climática ao debate de segurança internacional. Na terceira seção, discutiremos a relação entre mudanças climáticas, soberania e uso da força. Na quarta seção destacaremos as principais implicações resultante do debate, levantando opções para o enfrentamento da questão a serem apresentadas, na última seção, em forma de recomendações.

PALAVRAS-CHAVE

Mudanças climáticas; segurança; soberania; interdependência.

Mudança climática, soberania e segurança: cenários futuros¹

Oscar Medeiros Filho²

1. Análise do contexto: mudança climática e ampliação do conceito de segurança

Para entender o lugar das mudanças climáticas e seu impacto sobre a segurança internacional, faz-se necessário primeiro definir “segurança”. O primeiro aspecto que se deve ter em mente quando se trata do tema é que, tal como a ideia de beleza, segurança possui significado subjetivo e elástico (Williams, 2009). Faz-se necessário primeiro perguntar: quando falamos de segurança estamos nos referindo à segurança de quem? Ou seja, precisamos definir claramente um objeto de referência. De forma geral, podemos dizer que segurança se refere a um conjunto de medidas relevantes e urgentes que visam a neutralizar fatores que ameaçam a existência (ou permanência, *status quo*) de um determinado objeto de referência coletivo.

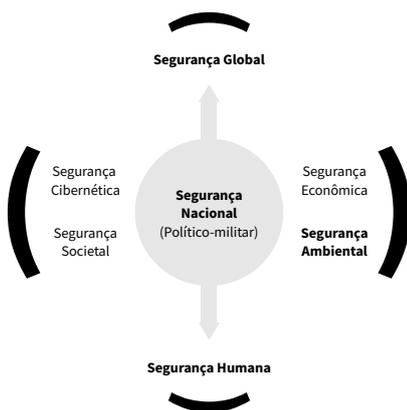


Figura 1. Conceito de Segurança ampliado. Fonte: o autor.

Tradicionalmente, nos últimos séculos, a referência central da segurança tem sido os Estados Nacionais. A partir das últimas décadas do século XX, entretanto, o conceito passou a ganhar um caráter multidimensional, tanto no sentido das diversidades temáticas setoriais (econômica, ambiental, societal, cibernética etc.), quanto na ampliação e aprofundamento dos níveis de análise — desde seu sentido mais restrito, chegando aos indivíduos (segurança humana), quanto no sentido mais amplo, transpondo as fronteiras nacionais e alcançando a escala global (Buzan; Hansen, 2012). O esquema apresentado na figura 1 resume a ideia do modelo ampliado, estando no eixo vertical os níveis de análise e no eixo horizontal os diversos setores de segurança.

Tendo apresentado elementos do processo de ampliação e aprofundamento do conceito de segurança, nos concentraremos agora no debate da chamada “segurança ambiental” e seus impactos sobre o campo da segurança internacional. Nesse sentido, o ponto central que gostaríamos mais uma vez de destacar é o fato de que o Estado vem perdendo exclusividade em relação ao tema segurança: outros níveis, acima e abaixo do nível nacional passaram a ganhar relevância, dependendo da referência adotada: se o foco é o indivíduo, o debate girará em torno da segurança humana, com destaque para a ideia de emancipação. Se o foco são as questões globais, que nos conectam pelo grau de interdependência que envolve seus fenômenos, a começar do clima, a discussão envolverá o futuro do próprio Planeta em seu sentido “gaia”. Se o foco, porém, é a gestão dos recursos naturais, a atenção predominante passa a ser, inevitavelmente, os interesses nacionais sob uma arena internacional de poder.

1. Texto tem como inspiração inicial a live com mesmo título (“Mudança Climática, Desigualdade e Segurança: Cenários Futuros”), realizado pelo Centro Soberania e Clima (CSC), no dia 17 de junho de 2021, e disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=164FJBbkzQY>

2. Coronel do Exército. Bacharel e Licenciado em Geografia (UFMS, 1995). Possui mestrado em Geografia Humana (USP, 2004), doutorado em Ciência Política (USP, 2010), pós-doutorado em Relações Internacionais (UNB, 2018). É Coordenador de Pesquisa do Núcleo de Estudos Prospectivos do CEEEx e Professor de Relações Internacionais no UniCEUB. (oscarfilho.medeiros@eb.mil.br / oscar.filho@ceub.edu.br)

O cruzamento entre diferentes níveis de análise (eixo vertical) e o setor da segurança ambiental (um dos setores do eixo horizontal) resulta, portanto, em pelo menos três diferentes arenas de debates. Podemos usar como alegoria a ideia de que há vários “**tabuleiros de segurança**” sendo jogados ao mesmo tempo, centrados nos seguintes elementos principais: a) o meio ambiente propriamente dito, de escala global; b) as coletividades humanas, na escala local; e c) os Estados soberanos, de escala nacional.

Aprofundemos, a seguir, cada um desses tabuleiros.

a. Meio ambiente propriamente dito (escala global) — dimensão ecológica

O primeiro tabuleiro tem como referência os aspectos de natureza ecológica e, naturalmente, climática. Tem como objeto de referência a própria biosfera e sua característica de ignorar completamente os limites convencionais que estabelecem as fronteiras entre os Estados. Os primeiros debates sobre a questão ambiental na agenda política internacional remontam ao ano de 1949, no pós-Segunda Guerra Mundial, com a realização da primeira Conferência Científica da ONU sobre a Conservação e Utilização de Recursos (LOPES, 2021). Todavia, é a partir da década de 1970 que o debate sobre a responsabilidade humana no uso dos recursos naturais ganha impulso com o desenvolvimento da *green politics*. O marco é a Conferência de Estocolmo (1972), onde se discutiu o futuro do desenvolvimento humano em um contexto de recursos escassos, tendo como pano de fundo o caráter finito dos recursos naturais — início da ideia de princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Tomando aquele evento como base, podemos dizer que já são 50 anos (meio século) de discussão sobre o tema em escala global.

b. Coletividades humanas (escala local) — dimensão socioambiental

O segundo tabuleiro é relativamente mais recente e tem como foco principal o impacto das questões ambientais sobre a vida das pessoas. Surge da confluência entre as chamadas “segurança ambiental” e “segurança humana”. O aspecto mais relevante deste tabuleiro é que, nele, o debate tende a ocorrer fora do espaço de controle dos Estados soberanos. A discussão sobre segurança humana, com foco no indivíduo, tende a se relacionar a uma perspectiva de emancipação da pessoa em relação ao próprio Estado. Sob tal perspectiva, de ênfase no indivíduo, o Estado deixa de ser visto como o provedor exclusivo de segurança, detentor do monopólio do uso da força, e passa a ser visto como uma ameaça em potencial, como em casos de Estados fragilizados e autocráticos, por exemplo.

c. Estados soberanos (escala nacional) — dimensão geopolítica

Não obstante o destaque recente dado ao tema nas dimensões humana e global, o fato é que esse tabuleiro continua tendo papel central nas questões de segurança. De natureza geopolítica, este tabuleiro divide o mundo em Estados nacionais soberanos, defensores de seus próprios interesses estratégicos, e tem como foco a preocupação com a escassez e a gestão soberana sobre os recursos naturais. A legitimidade desse tabuleiro não pode ser negligenciada em debates sobre o meio ambiente. Sob uma perspectiva realista, é preciso lembrar que o objetivo da segurança do modelo *westfaliano* de Estado é garantir o máximo de independência, autonomia e inviolabilidade territorial. A fim de garantir a sua própria sobrevivência os Estados buscam acumular poder, estocando recursos, especialmente diante do risco de escassez. Isso gera desigualdade. Isso gera conflito.

Cada um desses tabuleiros são fontes de ameaças à segurança internacional. Do primeiro, o desequilíbrio ecológico do Planeta e o aquecimento global; do segundo, o aumento da violência social e de calamidades públicas direta ou indiretamente ligadas às questões ambientais; e do terceiro, conflitos internacionais oriundos de disputa por recursos naturais.

O enfrentamento a essas ameaças sugere dois tipos de agenda. A primeira, contemplando especialmente os dois primeiros tabuleiros, é a agenda socioambiental e está relacionada à preocupação — legítima — da sociedade com a degradação ambiental, em virtude especialmente da exploração predatória de seus recursos, e que coloca em risco o equilíbrio ecológico e social da própria humanidade. A segunda se refere à preocupação — também lícita — das coletividades humanas com a gestão soberana de seus recursos naturais e tem como princi-

pal ameaça a ideia de escassez e de cobiça externa, que tende a ter como antídoto principal o controle de seus estoques.

Ao longo desse meio século de debates sobre meio ambiente e tomando a Conferência de Estocolmo (1972) como ponto de partida, podemos dizer que a relação entre o tema e a segurança internacional pode ser dividida em duas fases: a primeira que vai até o ano de 1992 (Conferência do Rio) quando as ameaças tendiam a ser percebidas como oriundas de uma simbiose entre os tabuleiros I (ecológico) e III (geopolítico). Predominam nessa fase tensões e relações de poder que emergiam do uso dos recursos naturais e das preocupações relativas à sua escassez e ao seu controle. Nesse contexto, as alterações climáticas passavam a ganhar relevância pelo seu potencial de aumentar a rivalidade entre os países em torno dos recursos compartilhados. Ganharam centralidade debates sobre aspectos geopolíticos e territoriais, tais como a gestão futura de bacias hidrográficas transfronteiriças e regiões estratégicas, como o Ártico e a Amazônia. É importante lembrar que é nesse período que ocorre a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônico, em 1978.

Na segunda fase, de 1992 aos dias atuais, predomina uma percepção fortemente relacionada aos tabuleiros I (ecológico) e II (socioambiental), mais ligado à segurança humana. Nessa fase, passa-se a perceber a degradação ambiental como expressão da falência de uma sociedade. É nela que ganha força o paradigma do desenvolvimento sustentável.

O fato é que esses tabuleiros coexistem! E é isso que torna este debate tão complexo, mas ao mesmo tempo tão instigante.

2. Globalização, interdependência e aquecimento global

A ampliação dos fluxos internacionais nos últimos 50 anos, impulsionada pelo processo de globalização, tem imposto enormes desafios ao modelo *westfaliano* de Estado soberano. A ideia de fronteiras impermeáveis que continham os Estados como unidades soberanas, hermeticamente fechadas, passa a ser gradual e sistematicamente dissolvida. Nesse sentido, o ano de 1977 parece emblemático por dois acontecimentos interessantes para as Relações Internacionais. O primeiro é o lançamento de *Power and Interdependence*, de Robert Keohane e Joseph Nye. De um lado Poder; do outro, Interdependência! Para discutir o impacto da interdependência global sobre o padrão soberano dos Estados nacionais, abordaremos o embate constante observado nesses fenômenos entre duas categorias centrais: **os fixos** e **os fluxos**. Os fixos representam as forças de resistência e de maior permanência dentro dos Estados nacionais e que só mudam a longo prazo. São exemplos de fixos os elementos políticos (que constituem os Estados) e culturais (que formam a Nação). Os fluxos, por outro lado, podem ser representados pelo conjunto de vetores que circulam facilmente entre Estados nacionais, desconhecendo fronteiras em uma velocidade considerável. São exemplos de fluxos: o próprio clima (dinamizado pelo deslocamento das massas de ar), o mercado financeiro, a informação etc. O que se percebe, nas últimas décadas, é o impacto que esses fluxos têm provocado nos fixos, potencializado pelo avanço vertiginoso da dimensão técnico-informacional. Como dizia a saudosa Professora Bertha Becker, “A tecnologia é uma fábrica de contração do tempo e do espaço”. E isso parece irreversível. O mundo parece cada vez menor!

O outro evento interessante ocorrido em 1977 é a mensagem do então Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger que, durante uma fala na Assembleia Geral da ONU, disse: “O mundo diminuiu, mas as nações não se aproximaram”. Isso nos relewa que, não obstante vivermos em mundo que nos parece cada vez menor, a geopolítica ainda é uma realidade. Os problemas tendem a ser globais, as soluções, no entanto, continuam, predominantemente, nacionais. A forma pouco cooperativa como os países realizaram a gestão da Covid-19 parece testemunhar a permanência da validade desse aforismo.

O fato é que há décadas os Estados Nacionais compartilham a percepção do aquecimento global como uma ameaça comum. Nesse sentido, a elevação da temperatura média do Planeta apontaria para os riscos ambientais, como alterações climáticas; ocorrência de ondas de calor e de frio; alterações no ecossistema, terrestre e marítimo — caracterizando-os como potenciais ameaças à segurança nacional (Lopes, 2021).

As mudanças climáticas podem ser vistas como ameaças à segurança internacional, tanto na forma direta quanto na indireta. Para Estados insulares como as ilhas Kiribati, Seicheles e Tuvalu, por exemplo, o aquecimento global e o consequente aumento do nível do mar representa ameaça existencial direta. O aumento de desastres advindos de fenômenos climáticos, como onda de calor, chuvas torrenciais, furacões, dentre outros, também podem ser consideradas ameaças diretas à segurança. É possível ainda estabelecer uma relação entre desastres ambientais provocados pelo aquecimento global com outras ameaças à segurança, como a violência social. Exemplo disso foram as ondas de violência ocorridas em Nova Orleans por ocasião do furacão Katrina, em 2005 (Boeno, 2018).

O fato é que as alterações climáticas estão associadas a desastres naturais, como secas, elevação do nível médio do mar, chuvas torrenciais, inundações e furacões, estiagens, incêndios florestais e onda de calor sem precedentes, entre outros, que constituem elementos potenciais de insegurança. Trata-se, portanto, de um fator de instabilidade na medida em que exacerbam os conflitos já existentes, funcionando como uma espécie de gatilho, multiplicador de riscos e desafios, tais como (in)segurança alimentar e migrações de larga escala.

Quando se analisa as consequências dessas ameaças e sua distribuição no Planeta, observa-se uma coincidência nefasta: as sociedades mais carentes são aquelas mais vulneráveis aos efeitos negativos advindos do aquecimento global. São ameaças que geram tensões sobre os recursos essenciais, como água, alimentos e energia, e provocam instabilidades políticas, deslocamentos internos da população e migrações. Portanto, os efeitos das alterações climáticas não se distribuem de modo uniforme, atingindo de forma diferenciada os países, e ampliando a desigualdade social e regional.

A mencionada situação é agravada quando se associa à escassez de recursos, uma vez que esta tende a contribuir para o aumento da violência social. Nesse sentido, as alterações climáticas podem catalisar conflitos e tensões sociais existentes que, devido à frágil capacidade de gestão de instituições e de Estados, podem evoluir para conflitos armados (Boeno, 2018). Deve-se atentar, portanto, para a interseção entre a vulnerabilidade às mudanças climáticas e a fragilidade (institucional e socioeconômica) de muitos países. A comunidade internacional deve estar alerta ao fato de que, do ponto de vista da segurança internacional, as consequências do aquecimento global potencializam conflitos e violência, especialmente em países fragilizados, com capacidade de transformar esses países em verdadeiras incubadoras de insegurança.

3. Mudanças climáticas, soberania e uso da força

Em um mundo “diminuto”, problemas comuns sugerem soluções compartilhadas. Isso, porém, parece estar longe de um modelo ideal.

Em 2019, às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (COP25), o Secretário-Geral António Guterres fez um apelo ao mundo de que se deveria parar a “guerra contra a natureza” e encontrar mais vontade política no combater às mudanças climáticas. A questão que se coloca é: estariam os Estados preparados para lutar essa guerra? A resposta a esta pergunta sugere duas outras. A primeira seria: por que falta vontade política aos Estados Nacionais para um envolvimento mais cooperativo no caso? A segunda seria: como os Estados podem contribuir para dirimir os efeitos dessa “guerra contra a natureza”?

Em relação à primeira pergunta, pode-se afirmar que, do ponto de vista da natureza das Relações Internacionais, a resposta é estrutural e diz respeito ao próprio caráter anárquico do sistema internacional que advém da condição soberana dos Estados nacionais. É essa mesma condição que confere aos Estados o monopólio do uso da força, tanto para a manutenção de uma ordem interna quanto para a sua defesa externa. Não há nenhum sinal de que no futuro próximo esse paradigma seja alterado.

Trata-se de uma abordagem geopolítica que diz respeito ao controle e à gestão soberana de seus recursos naturais em meio à tensão de disputa de poder na arena internacional. Nesse nível, os interesses nacionais aparecem acima do bem comum global. Sob tais condições, os Estados calculam as atividades de cooperação, como exige o caso da luta contra o aquecimento global, sempre a partir do receio de trapaça. Considerando o tema, a trapaça pode aparecer de duas formas: 1) por meio de narrativas “ecologicamente” interessadas ou 2) através de ameaças híbridas (sabotagem).

A primeira se refere à desconfiança dos Estados, especialmente os menos desenvolvidos ou em desenvolvimento, de que determinadas potências podem se utilizar de narrativas geopolíticas aderentes à agenda verde para prejudicar potenciais adversários. Nesse caso, o que se percebe é o risco de que por trás da “defesa pelo bem-comum” residem interesses do mercado internacional de *commodities*, por exemplo, que buscariam, em um primeiro momento, “demonizar” a imagem de produtos agropecuários produzidos em determinados países em desenvolvimento, com o objetivo de (re)conquistar mercado, e, em um segundo momento, criar obstáculos para a gestão soberana de espaços nacionais por meio de ações de “neutralização territorial”, como a criação de áreas ecológicas de preservação ambiental com gestão internacional – direta ou indireta. Nesse caso, as mudanças climáticas seriam usadas como pretexto para justificar narrativas geopolíticas protecionistas e, conseqüentemente, limitar concorrências advindas de vantagens competitivas obtidas por países em desenvolvimento.

Nesse sentido, sob uma perspectiva realista, a simples adoção de narrativas em defesa do meio ambiente não significa necessariamente um compromisso sincero de um país em relação ao tema. Pode-se utilizar uma narrativa “verde”, ecologicamente responsável, com o intuito apenas de prejudicar projetos de países considerados concorrentes. Trata-se de uma atitude que no mundo empresarial é chamado de “*greenwashing*”³

O segundo tipo de trapaça é mais grave e diz respeito à possibilidade do uso de vulnerabilidades ambientais como ameaças híbridas. Regimes não-democráticos podem adotar preferências “irresponsáveis” como “usar” impactos ambientais com instrumento gerador de instabilidade contra potenciais adversários. Trata-se de um cenário no qual a insegurança e a competição inviabilizam iniciativas de cooperação.

Diante desse cenário, cabe discutir de que forma os Estados Nacionais podem empregar seus instrumentos de segurança e defesa em prol de uma segurança ambiental internacional. Em outras palavras, trata-se de questionar como os Estados podem cooperar para dirimir os efeitos dessa “guerra contra a natureza”. Surge, portanto, a segunda questão: como os Estados podem contribuir para dirimir os efeitos dessa “guerra contra a natureza”?

Interessante observar que a expressão “guerra contra a natureza” remete para dois significados: quer para a utilização abusiva humana dos recursos naturais finitos, em detrimento da utilização sustentável dos recursos; quer para a mobilização de esforços para reverter a situação ambiental corrente. (Lopes, 2021).

O primeiro significado sugere respostas políticas. Exige dos Estados a adoção de políticas ambientais mais rígidas, amparadas em maior poder de coerção. O segundo significado envolve a inclusão do tema nas agendas de segurança e defesa nacional. Assim, cabe ao Estado, para

3. Entende-se por “*greenwashing*” a técnicas de marketing e de relações públicas utilizada por algumas empresas que tentam vender uma imagem ambientalmente positiva. A prática foi denunciada pelo *Greenpeace Internacional* no documento “*Greenpeace Book of Greenwash*”, publicado em 1992.

além da abordagem geopolítica, securitizar o tema aquecimento global, tratando-o como ameaça existencial.

Nesse sentido, merece destaque a “Declaração sobre Segurança nas Américas” que resultou da Conferência Especial sobre Segurança na Cidade do México, realizado em 2003. Segundo o documento:

Reconhecemos que a deterioração ambiental afeta a qualidade de vida de nossos povos e pode constituir uma ameaça, uma preocupação ou um desafio à segurança dos Estados do Hemisfério. Comprometemo-nos a fortalecer nossas capacidades nacionais, bem como as dos mecanismos interamericanos, a fim de promover o uso sustentável de nossos recursos naturais e avançar para o desenvolvimento integral, bem como a promover a preservação do meio ambiente de maneira cooperativa (OEA, 2003, grifo nosso).

Há, portanto, duas dimensões de emprego do uso da Força: a primeira como instrumento de política de poder como ferramenta geopolítica; a segunda refere-se à participação da Força no combate às ameaças securitárias e tende a se revestir de um caráter cooperativo e “verde”, dado a natureza transnacional dessas ameaças. Ou seja, as possibilidades de emprego do militar nas questões ambientais variam desde a função de “Guerreiros de Selva” (guardiões do território onde jaz os recursos naturais) até a de “Guardas Florestais” (protetores do meio ambiente).

Em relação ao segundo, observa-se que alguns Estados têm criado unidades militares específicas para atuar nessas circunstâncias difíceis, indicando a existência de uma possível “militarização dos desastres”. A participação das Forças Armadas brasileiras no combate a focos de incêndio, especialmente na Amazônia (Operação Verde Brasil) seria um exemplo disso.

Entretanto, há que se considerar a resistência ao envolvimento das forças armadas em atividades como a “guarda” do meio ambiente, especialmente entre os militares, baseada na percepção de que a “militarização dos desastres” poderia causar uma redução da operacionalidade tradicional das tropas (Boeno, 2018).

4. Implicações decorrentes

Conforme publicado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2021), o impacto provocado pelas mudanças climáticas em todas as regiões do Planeta já apresenta sinais de irreversibilidade. Diante do exposto, faz-se necessário, em primeiro lugar, reconhecer a complexidade do tema e a coexistência de diversos “tabuleiros de segurança” a ele relacionados. Observa-se que as agendas socioambientais dificilmente dialogam com as agendas geopolíticas. Afinal, quem vencerá? Talvez a saída seja superar esse dilema. Temos que, de um lado, reconhecer a importância dos Estados como instrumentos políticos fundamentais para a segurança. A civilização ainda não conseguiu produzir nenhum arranjo político que substitua o Estado Nacional. Entre as opções de império global ou de milícias locais, o Estado Nacional saudável ainda parece, ao longo deste século, o melhor arranjo político capaz de promover a segurança e o bem-estar das populações.

As agendas ambientalistas precisam ser legitimadas e isso passa necessariamente pela componente política (Estados e instituições fortes). Nesse sentido, parece relevante se pensar em uma ideia de “sustentabilidade institucional”, ou seja, agências estatais que conjuguem transparência e participação democrática com capacidade de regulação e imposição do império da lei.

Temos que reconhecer, também, que a questão ambiental e as desigualdades dela resultante são questões que ignoram fronteiras e se traduzem em problemas globais, a serem compartilhados por todos. Desafios globais sugerem soluções globais! As mudanças climáticas constituem fator de instabilidade na medida em que gera condições de insegurança advindas de catástrofes e da consequente escassez de recursos.

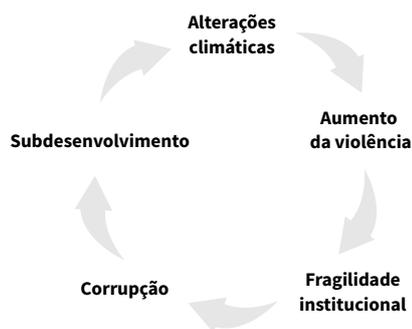


Figura 2. Ciclo nefasto do aquecimento global em Estados fragilizados. Fonte: o autor.

A consequência mais nefasta das mudanças climáticas diz respeito ao fato de desestabilizarem nações fragilizadas do ponto de vista socioeconômico, e cujos Estados já são fragilizados pela baixa qualidade da democracia e pela consequente corrupção crônica. Percebe-se neste caso uma infeliz coincidência: países subdesenvolvidos tendem a ser os mais vulneráveis às alterações climáticas e os mais frágeis institucionalmente. Sob tais condições, esses países correm o risco de ficarem presos a um ciclo nefasto que relaciona alterações climáticas, fragilidade institucional e subdesenvolvimento, conforme conforme a figura 2.

Não adianta apenas insistir na busca de um mundo como ele deveria ser. Faz-se necessário empreender ações considerando, de fato, o mundo como ele é. E como ele é: ainda dividido em Estados Nacionais que, por dever de lealdade com seus compatriotas, buscam, em primeiro lugar, preservar seus interesses nacionais. Por outro lado, não se pode, sob o pretexto de preservação dos interesses nacionais, fechar os olhos à urgência de uma ameaça compartilhada.

Por fim, deve-se ressaltar o risco da assimetria de poder entre as Nações como óbice a arranjos internacionais ambientais. A velha máxima “a quem muito é dado, muito será cobrado” precisa, mais do que nunca, transformar-se em mantra ambiental no âmbito da sociedade de Estados. Trata-se de buscar implantar uma nova ordem global que exija das potências maior responsabilidade ambiental. Quanto à resiliente capacidade de interferir nesse processo, as potências estabelecidas se amparam na efetividade de seus recursos de poder e no consequente controle das instituições internacionais mais destacadas.

Dessa forma, sob a perspectiva das grandes nações, é lícito considerar, entre outros fatores, o capital intelectual, a liderança política e a credibilidade internacional como aqueles com destacada centralidade na conformação de agendas. Todavia, ainda que o contexto de assimetria global possa constranger o potencial acesso das nações emergentes ao processo de formulação de agenda, este não é impenetrável. Dentre os fatores já elencados, a credibilidade internacional talvez seja o mais acessível aos Estados emergentes. Entretanto, à credibilidade devem estar associadas outras condições relevantes, tais como reputação (associado à legitimidade) e a capacidade diplomática reconhecida (associado à tradição de política exterior), elementos que contribuem para o alcance global da necessária comunicação de ideias e perspectivas.

A questão que se coloca, é: como os países menos desenvolvidos, exatamente aqueles que são os mais ameaçados pelo aquecimento global, poderiam influenciar mais nesse debate? Considerando as características que envolvem o cenário internacional, parece não haver outra alternativa a não ser investir mais ainda na cooperação em torno de valores que apontem no sentido de maiores responsabilidades ambientais. Canais de cooperação envolvendo meio ambiente devem ser valorizados. A união faz a força. Nesse sentido, crescem de importância iniciativas como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que tem origem em Tratado assinado em 1978, unindo os países amazônicos em torno de uma agenda comum e sustentável para a região.

Decorrem dessas conclusões, quatro aspectos que devem ser considerados:

URGÊNCIA. O recente relatório publicado pelo IPCC revela que a “luz vermelha” há tempos acesa parece estar sendo negligenciada por nações do mundo inteiro. Trata-se, nas palavras do Secretário-Geral António Guterres, de um “ato de suicídio” cometido pela própria humanidade e que parece se aproximar “de um ponto sem retorno” (Lopes, 2021). O primeiro passo é reconhecer a gravidade, a urgência e a tendência do problema. Esse apelo precisa ser internalizado pelos Estados soberanos.

SOBERANIA. Preservar o princípio da soberania estatal. O fato da natureza global das ameaças não é suficiente e não deve alimentar tentações de sobrepassar a soberania dos Estados. Isso não parece produtivo. De um lado, a sociedade internacional precisa dar garantias de que o princípio da soberania nacional será respeitado, especialmente em relação a países de menor poder militar. De outro lado, esses Estados precisam ser proativos, demonstrando postura de defesa do meio ambiente.

LEGITIMIDADE. O paradoxo que se observa reside no fato de que a adoção de medida para o enfrentamento à crise ambiental requer Estados saudáveis. O papel dos Organismos Internacionais e das ONGs são fundamentais, mas carecem de Estados saudáveis.

INTERDEPENDÊNCIA. Estamos todos em um mesmo “barco” diante de uma mesma “tempestade”. Nesse sentido, há uma lógica que não pode ser esquecida: se já compartilhamos as ameaças, temos que compartilhar também as soluções. O elo central entre estes países é a inexistência de mecanismos estatais fortes que consigam responder, de forma adequada, à crise climática.

O futuro da humanidade depende da saúde do meio ambiente. A biosfera é um sistema frágil. Esse debate é legítimo e urgente. Trata-se de encontrar estratégias que garantam o desenvolvimento sustentável e, consequentemente, a sobrevivência das gerações futuras. Não há como fugir dessa realidade. Ele está muito presente nos “tabuleiros” globais e humanos. É dessa perspectiva que advém o paradigma *ESG (Environmental, Social and Governance)* que sugere a adoção de uma governança baseada em práticas socioambientais focadas na ideia de sustentabilidade.

5. Recomendações

Diante do exposto e considerando as opções estratégicas levantadas, recomenda-se:

- A adoção do tema mudança climáticas como ameaça à segurança nacional em políticas nacionais de segurança e defesa. Não obstante haver sinais desse debate em documentos de Defesa, o fato é que ele aparece muito mais como reações a narrativas adotadas por potências, especialmente sobre a Amazônia. Para além das narrativas, as mudanças climáticas, em si, precisam ser enfrentadas como ameaça à segurança nacional. Não basta sermos reativos, precisamos ser proativos.
- Fomento ao diálogo amplo envolvendo agentes da defesa e segurança nacional com foco no desenvolvimento sustentável.
- Postura proativa dos órgãos do Estado em relação a temas de meio ambiente, evidenciados por meio de projetos e processos institucionais.
- Implementação de estratégias nacionais centradas numa abordagem multilateral Adotar uma espécie de “livro-branco de segurança ambiental”, comunicando a Organismos Internacionais e Organizações Não-Governamentais as preocupações do Estado Brasileiro com o tema e sua ligação com os interesses estratégicos da Nação.
- A inclusão do tema “alterações climáticas e segurança ambiental” nos currículos das escolas militares e elaboração de doutrina específica para atuação em desastres e riscos ambientais. ■

Referências

1. BOENO, Raul K. de Souza. *A militarização dos desastres: a securitização das alterações climáticas e o pensamento das Forças Armadas ibero-americanas*. Tese de doutoramento. Universidade de Lisboa, 2018.
2. BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012
3. SIMHONY, Limor. *Can Enemies Become Allies in the Fight Against Climate Change?* Foreignpolicy.com, 28 ago 2021. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2021/07/28/climate-change-g7-allies-security-threat/> (acesso em 16 de agosto de 2021).
4. IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). *Climate change widespread, rapid, and intensifying*. Press release, 9 de agosto de 2021. Disponível em <https://www.ipcc.ch/2021/08/09/ar6-wg1-20210809-pr/> (acesso em 16 de agosto de 2021).
5. LOPES, Joana Araújo. *A “Guerra Contra a Natureza”: as alterações climáticas e os conflitos internacionais*. Texto disponível em <https://eurodefense.pt/a-guerra-contra-a-natureza-as-alteracoes-climaticas-e-os-conflitos-internacionais/>. Acesso em 27 de setembro de 2021.
6. OEA (Organização dos Estados Americanos). *Projeto de Declaração sobre Segurança nas Américas*. Documento aprovado na terceira sessão plenária da Conferência Especial sobre Segurança, realizada em 28 de outubro de 2003, na Cidade do México. Disponível em http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf (acesso em 10 de setembro de 2021).
7. RÚSSIA. *Estratégia de Segurança Nacional da Rússia*. Decreto Presidencial No 400 de 2 de julho de 2021.
8. WILLIAMS, Paul D. *Security Studies: An Introduction*. Nova Iorque: Routledge, 2009.