

À Beira do Abismo

Viriato Soromenho-Marques

George W. Bush deitou para o lixo o protocolo de Quioto, mas resta saber até que ponto vai a radicalidade da mudança de orientação política da nova administração norte-americana. A segunda ronda da Conferência das partes da Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas, que decorrerá em Bona, no mês de Julho, será o local por excelência para fazer a avaliação.

As piores previsões dos analistas da política federal dos EUA parecem estar a confirmar-se. Em dois gestos espectaculares, o presidente George W. Bush parece interessado em assestar um golpe mortal em décadas de política ambiental norte-americana, recuando em relação a medidas tomadas não apenas pela administrações Clinton ou Carter, mas mesmo por administrações republicanas como as de Nixon ou Eisenhower.

1. Uma mudança de curso?

O primeiro golpe foi desferido em Março. O Presidente do executivo federal declarou, com uma clareza ruidosa, que os EUA se desvinculavam dos objectivos traçados no Protocolo de Quioto, assinado em Dezembro de 1997, depois de um complexo processo negocial, em que os EUA foram os mais activos intervenientes. A segunda cena deste drama passou-se a 17 de Maio, com a apresentação das linhas de política energética da administração Bush. Com a mesma bárbara candura, Bush -- manipulando os receios motivados por uma mais do que improvável generalização das dificuldades energéticas sentidas conjunturalmente pela Califórnia -- anunciou um programa maciço de investimentos, privilegiando o petróleo, o carvão e o regresso ao espectro do nuclear.

Num artigo publicado no Washington Post, nesse mesmo dia 17 de Maio, o ex-presidente democrata Jimmy Carter chamava a atenção para o facto de as tomadas de posição de Bush poderem ser lidas como um brutal mergulho no passado. De duas décadas, se tivermos em conta as medidas inovadoras em matéria de política energética tomadas pela administração Carter. De mais de quarenta anos, se tivermos em consideração que Bush se atreveu a autorizar a exploração de petróleo numa área protegida do Alasca (o *Arctic National Wildlife Refuge*) contrariando a decisão tomada pelo seu antecessor republicano, Dwight Eisenhower, no longínquo ano de 1959.

O azedume de Carter encontrou amplo eco em muitos sectores da imprensa, mesmo da que mais se opõe à excessiva regulamentação legislativa do governo federal. O Cato Institute, por exemplo, acusou Bush de voltar as costas à capacidade de auto-regulação do mercado em matéria energética, criando artificialmente o pânico de uma escassez de combustíveis, de modo a justificar o financiamento, com dinheiro dos contribuintes, das grandes companhias produtoras de electricidade. Para muitos eleitores, a explicação parece ser ainda mais simples: Bush traiu o discurso moderado com que foi eleito, e está agora a pagar os serviços prestados pelas grandes empresas que financiaram a sua campanha.

Uma análise mais fria do que está em jogo nesta aparente mudança de 180 graus no rumo da política do governo federal em matéria de alterações climáticas obriga-

nos a não cair na armadilha da diabolização de Bush, recuando um pouco mais no tempo, e aprofundando os planos de análise. Oito anos de administração Clinton-Gore não foram capazes de superar as imensas dificuldades colocadas pelo sistema político norte-americano a um avanço mais célere do envolvimento dos EUA em matéria de diplomacia ambiental e de política internacional de ambiente.

A Constituição federal obriga a que todos os tratados internacionais assinados pelo executivo sejam ratificados por uma maioria de dois terços do Senado. Ora, mesmo na anterior administração democrática, as dificuldades em vencer a maioria republicana no Congresso revelaram-se insuperáveis. Já depois da assinatura do Protocolo de Quioto, o Senado votou uma resolução por 95 votos contra 0, que constituía uma verdadeira bofetada nas tímidas metas de redução dos gases causadores do efeito de estufa negociadas em Quioto.

Nessa resolução, os senadores faziam depender a ratificação norte-americana do Protocolo de Quioto - que define uma redução global das emissões de gases causadores do efeito de estufa em 5,2% no período de 2008 a 2012, tendo 1990 como ano de referência - do envolvimento dos países em vias de desenvolvimento, como a China, a Índia e o Brasil, em metas concretas de redução para o mesmo período temporal. Ora, tal pretensão vai inteiramente contra o espírito de discriminação positiva, por razões de equidade, dos países em vias de desenvolvimento. Essa distinção, perfeitamente incontornável, está presente não só no texto acordado em Quioto, como no próprio corpo da Convenção Quadro para as Alterações Climáticas, em particular na identificação dos países do Anexo I (os países industrializados) como sendo aqueles para os quais os objectivos de redução têm força legal vinculativa.

Vistas as coisas sob este prisma, a atitude de Bush pode ser entendida como uma clarificação de tendências profundas de um sistema de equilíbrio de poderes, que alguns cientistas políticos consideram pouco apto a responder com eficácia aos desafios ambientais das sociedades industrializadas modernas.

A nova postura de Bush corresponderia, a esta luz, a um retomar da sintonia entre o Presidente e o Congresso. Sendo este uma estrutura demasiado fragmentada pelo poder de inúmeras Comissões especializadas, e demasiado assoberbada pelas preocupações mesquinhas da política partidária, para se poder assumir como a ponte de comando da navegação da maior potência mundial, nas águas tempestuosas da crise ambiental, e em particular, nas ameaças das alterações climáticas, que não se medem em ciclos eleitorais de dois anos (Câmara dos Representantes) ou de seis anos (duração dos mandatos senatoriais).

2. As tensões entre os EUA e a União Europeia

O grau de radicalidade da mudança de orientação política da Administração Bush será posta à prova no próximo mês de Julho, em Bona, no decurso da segunda parte da Conferência das Partes (COP6) da Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas, depois do fracasso da primeira parte que decorreu em Haia, em Novembro de 2000.

Em Bona, a opinião pública mundial terá a prova decisiva acerca do sentido e da profundidade dos posicionamentos da administração Bush. Sobre a mesa estarão alguns dos temas que desde há anos separam os EUA e a UE, em particular a questão dos "mecanismos de flexibilidade".

Como é geralmente sabido, os EUA, bem como outros países, têm tentado encontrar mecanismos que permitam que as metas de redução dos seis gases causadores de efeito de estufa, abrangidos pelo Protocolo (sendo o dióxido de carbono e o metano, os mais importantes), possam ser atingidas através de

medidas indirectas, e não exclusivamente por medidas endógenas directas, aquelas que exigem mais sacrifícios, com custos políticos e sociais mais penosos.

Algumas reacções europeias, nem todas possuidoras da mesma robustez argumentativa, têm acusado os EUA de estarem perigosamente a desvirtuar o sentido do Protocolo, nomeadamente através da defesa de sistemas de "implementação conjunta" (*joint implementation*), que permitiriam a um país reduzir as emissões de gases de estufa através de investimentos noutros países, mesmo fora do mundo industrializado (isto é, países não constantes no Anexo I da Convenção).

A verdade, é que algumas das ideias norte-americanas estão hoje completamente integradas no Protocolo de Quioto, e na prática internacional, nomeadamente, o "mecanismo de desenvolvimento limpo" (*Clean Development Mechanism*) (artigo 12 do Protocolo), e a própria ideia, embora reformulada, de "implementação conjunta" ficou retida no artigo 6. Por outro lado, os EUA bateram-se, igualmente, pela implementação de um sistema de comércio de emissões, tentando extrapolar para o cenário mundial a sua experiência interna, que se pode considerar como tendo colhido resultados positivos, de redução das emissões de dióxido de enxofre (SO₂), levada a cabo na década de 90, em que um verdadeiro mercado bolsista "verde" foi instaurado à escala federal.

O que estará em causa em Bona, entre outras coisas, será a autenticidade com que as partes vão dar vida a estes mecanismos. As alterações climáticas, até pela sua dimensão planetária, constituem um desafio de tipo novo, onde é possível manobrar de forma perversa perante as lacunas imensas que ainda se registam.

A inexistência, ainda, de um sistema rigoroso de monitorização torna o problema da verificação e da futura aplicação de sanções aos países prevaricadores num problema por resolver. O mecanismo de desenvolvimento limpo pode limitar-se a constituir uma fachada para simples e fáceis investimentos na área florestal, criando "sumidouros" (*sinks*) de carbono, em vez de constituírem, como seria necessário e desejável, uma ocasião soberana para a realização de projectos conjuntos, em que fosse efectuada uma transferência líquida de tecnologia para os países em vias de desenvolvimento.

O mercado de emissões, por outro lado, pode limitar-se a ser uma simples compra de "ar quente" (*hot air*), i.e., o aproveitamento por parte dos países ocidentais dos direitos de emissão da Rússia, não porque esta se tenha modernizado ecologicamente, mas, pura e simplesmente, porque ela se desindustrializou, dramaticamente, após a queda do estalinismo.

3. Pensar o impensável

A simples ida dos negociadores de Bush a Bona já será um sinal positivo. Não é de descartar, de todo, o simples abandono da mesa negocial, ou a ida norte-americana a Bona com o simples estatuto de observador, em conformidade com a ruptura anunciada em Março, e em coerência com o anúncio de que os EUA vão levar a cabo investimentos no incremento dos combustíveis fósseis, que aumentarão em 15 a 20% as emissões de gases na próxima década, em vez da diminuição de 7%, em relação aos valores de 1990, prometida em Quioto. No caso de acontecer o pior, que lições poderemos extrair daí? Penso que seriam duas as principais lições a retirar.

Em primeiro lugar, a saída unilateral dos EUA de um complexo processo, todo ele marcado pelos importantes contributos de especialistas norte-americanos, só poderia ser interpretada como um sinal de fraqueza. Como um sinal de que, certamente, o período transitório de hegemonia unipolar norte-americana se

encontra à beira do fim. A saída dos EUA do processo de Quioto seria a confissão de que a maior potência do mundo, aquela que tem mais recursos económicos e científicos, se considera impotente para liderar o mundo, num processo cooperativo, conducente a enfrentar uma ameaça global, para a qual só os EUA contribuem com 25% dos factores causais.

Em segundo lugar, a demissão norte-americana colocaria a União Europeia perante uma responsabilidade indesejada, para a qual ninguém pode asseverar que ela se encontre devidamente preparada. Pelo menos, no período de vigência da administração Bush, a UE tornar-se-ia no incontestado líder mundial na construção deste novo tipo de políticas, integradoras de uma quantidade enorme de informação e conhecimento científicos. A União Europeia seria o único baluarte em torno do qual se poderia sedimentar a resistência à barbárie da irresponsabilidade ecológica generalizada.

No pior dos casos, os próximos três anos (antes do inevitável regresso dos EUA) poderão revelar uma União Europeia que, na senda deste enorme desafio ambiental, poderá redesenhar a sua identidade em torno de objectivos de longo prazo e de carácter ecuménico, tornando a diplomacia ambiental num vector da reconstrução do sistema internacional, em torno de novas causas e com a participação de novos actores, permitindo um mais rápido envolvimento de países como o Brasil, a Índia e a China num combate fundamental que ditará quais as reais possibilidades de sobrevivência e metamorfose no longo prazo da nossa civilização tecnocientífica de alta complexidade.