

# A EMERGÊNCIA DAS QUESTÕES AMBIENTAIS NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA: ALGUMAS NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS NO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

PEDRO PONTE E SOUSA\*

## 1. INTRODUÇÃO

A relação entre problemas ambientais e o seu estudo e compreensão pelas Relações Internacionais<sup>1</sup> é ténue mas crescente. O seu foco em questões político-diplomáticas, o estabelecimento da guerra e da paz e as relações entre estados não seria muito propício a que tanto decisores como estudiosos da política internacional se focassem no ambiente como um elemento relevante a tratar. Todavia, com o crescente impacto de problemas ambientais que afectam e dificilmente podem ser resolvidos à escala nacional, a emergência de tratados e acordos internacionais e, portanto, a relação que tal implica entre a política diplomática e os assuntos relacionados com o ambiente, bem como o reconhecimento, essencialmente no pós-Guerra Fria, da emergência de um conjunto de riscos de natureza ambiental à segurança e defesa de um estado e dos seus cidadãos, tais elementos levaram, de certa forma, a uma mudança de paradigma e maior atenção a estes temas, pelo menos em alguns países.

Deste modo, e numa primeira fase, procuraremos fazer uma breve síntese do estado das questões ambientais na análise dos fenómenos globais pelas Relações Internacionais,

---

\* Doutorando em Estudos sobre a Globalização, Departamento de Estudos Políticos, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL). Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). pedrosousa\_pps@hotmail.com.

<sup>1</sup> Como é comum na produção científica da área, utilizaremos «Relações Internacionais» (com letra maiúscula) quando nos referirmos à ciência social, e a «relações internacionais» (com letra minúscula) para os fenómenos concretos da realidade internacional.

bem como na estruturação da política externa de um estado, em particular no pós-Segunda Guerra Mundial. Em seguida, levaremos a cabo uma sistematização sobre dois elementos relevantes para compreender a acção dos estados e de outros actores supranacionais no estabelecimento de políticas, tratados e acordos internacionais: a governação global e a União Europeia (UE). Em particular, a importância da governação global para a resolução de problemas actuais e futuros sobre degradação ou catástrofes ambientais demonstra a adaptação da orientação externa e do corpo diplomático de um estado para tratar de temas não-tradicionais na sua agenda, enquanto o foco na UE permite-nos compreender a interligação entre política interna e orientação externa desse actor internacional. Por fim, tentaremos compreender a eventual sensibilidade a estes temas na política externa portuguesa, tanto a nível documental e de orientação geral como na prática, em particular no que concerne à cooperação para o desenvolvimento, elemento dessa orientação externa que mantém, na prática, algumas orientações ao ambiente e alterações climáticas. Entendemos que esta possa ser uma forma viável de introduzir os assuntos relacionados com o ambiente na agenda de política externa. Concluiremos com alguns avisos sobre o acréscimo desse tema à acção externa de um estado, tendo em particular conta o contexto português.

Assim, procuramos abordar três questões relacionadas: Como emergiram as questões ambientais nas agendas de política externa? Que papel tem desempenhado a União Europeia na governação global do clima e, em certa medida, como substituto da presença deste tema na agenda de política externa dos seus estados-membros? É possível traçar um quadro histórico substantivo sobre a emergência das questões ambientais na agenda da política externa portuguesa? Esta é uma abordagem exploratória que procura elencar aspectos essenciais nos debates já desenvolvidos e salientar as interligações entre estes, bem como procurar salientar alguns elementos-chave que, todavia, merecem um estudo posterior mais aprofundado. Igualmente, preferimos não privilegiar um destes em relação aos outros, embora a emergência das questões ambientais na pauta da política externa portuguesa seja aquele que mais nos interessa.

## **2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS, AMBIENTE E POLÍTICA EXTERNA: INTERESSES OU VALORES?**

As Relações Internacionais, uma ciência social que se dedica ao estudo dos fenómenos que envolvam actores em mais do que um estado, quer sejam de cooperação quer sejam de conflito, teve sempre um foco primordial em assuntos político-diplomáticos desprezando regularmente relações económicas e comerciais, sociais e culturais, ou questões de natureza ambiental. A teoria das Relações Internacionais assentou essencialmente e durante muito tempo em questões de segurança e defesa («high-politics») e ignorou temas económicos e sociais («low-politics»). A teoria mais usada e defendida tanto por analistas como por decisores políticos, o Realismo, entendia que os principais

temas a tratar eram a sobrevivência, o poder e a auto-ajuda do estado, tendo em conta o «estado de natureza» da vida entre os estados. Nesse contexto, os estados procuram aumentar os seus elementos de poder para se defenderem e sobreviverem nesse sistema das ameaças externas.

Duas alterações ocorrem na década de 70 que são relevantes para o nosso objecto de estudo: por um lado, surge por Keohane e Nye a teoria da interdependência complexa, que alega estar a decorrer um conjunto de alterações na vida dos estados — têm questões, agendas e temas mais diversos do que anteriormente para tratar; os temas económicos e sociais (entre outros) tornam-se tão ou mais relevantes do que os de segurança e defesa; a fronteira entre assuntos internos e internacionais torna-se mais difusa; e, por uma série de diferentes motivos, o uso da força por parte dos estados parece cada vez menos útil para resolver problemas na cena internacional<sup>2</sup>.

Por outro lado, começa a surgir interesse e atenção das Relações Internacionais sobre questões ambientais de natureza ou impacto transnacional<sup>3</sup>; todavia, e apesar de ser nesta altura que surge um conjunto de iniciativas diplomáticas de natureza multilateral, de onde se destaca a Conferência de Estocolmo em 1972 (como veremos adiante), as iniciativas dos cientistas políticos foram ainda largamente incipientes, tentando compreender a natureza e o conteúdo destes tratados, as obrigações subjacentes, bem como ainda uma primeira abordagem a temas muito distantes da política internacional e dos estudos sobre fenómenos mundiais até então<sup>4</sup>. Ao mesmo tempo, e, como dissemos acima, se uma série de autores se focava crescentemente na interdependência entre nações para a resolução de problemas nacionais, o surgimento desta nova área de interesse para as Relações Internacionais foi um campo fértil para compreender a cooperação internacional e a resolução de problemas transnacionais/colectivos. Seriam então os estados tão egoístas como os retratava o Realismo ou seria possível cooperação entre estados rivais de forma durável e significativa para resolver questões globais?

*Can a fragmented and often highly conflictual political system made up of over 170 sovereign states and numerous other actors achieve the high (and historically unprecedented) levels of cooperation and policy coordination needed to manage environmental problems on a global scale<sup>5</sup>?*

---

<sup>2</sup> NOGUEIRA & MESSARI, 2005; FREIRE & VINHA, 2011; MENDES, 2012; SILVA & GONÇALVES, 2010; SANTOS, 2007, VOGLER, 1996.

<sup>3</sup> Não que as questões ambientais fossem totalmente irrelevantes no período anterior; todavia, é por esta altura que tanto as Relações Internacionais como ciência, como a generalidade dos decisores políticos, começam a compreender a relevância de ter o ambiente como um elemento significativo nas agendas de política externa (ou seja, o seu anterior menor grau e estruturação). Mas, mais uma vez, esse âmbito cronológico não é objecto de análise deste artigo.

<sup>4</sup> O'NEILL, 2009. Todavia, autores como VOGLER, 1996, entendem que o interesse pelo ambiente físico precede bastante este período, embora confinado a análises geopolíticas do poder de um estado e sempre bastante minimizado comparativamente com outros factores analisados.

<sup>5</sup> HURRELL & KINGSBURY *apud* O'NEILL, 2009: 9.

Todavia, e como vemos, a esmagadora maioria dos trabalhos para este tema serviu mais para a revisão e reforço de algumas propostas teóricas das Relações Internacionais do que contribuiu para uma melhor compreensão destes problemas e sua resolução<sup>6</sup>.

Mais especificamente, e sobre a política externa de um estado, Madeleine Albright, à data Secretária de Estado dos EUA, declarava a inclusão das questões ambientais como novo tema na agenda da política externa americana: «Not so long ago, many believed that the pursuit of clean air, clean water, and healthy forests was a worthy goal, but not part of our national security. Today, environmental issues are part of the mainstream of American foreign policy»<sup>7</sup>. É, portanto, uma mudança de abordagem geral, que passaria a incluir questões e problemas ambientais nos temas a tratar pelas agências encarregadas das relações externas. É incerto indicar uma única motivação para estas mudanças: tanto pode ser associado à segurança e defesa de um estado, como aponta Albright na citação acima, tendo em conta a fragilidade que a concretização de determinado risco ambiental poderia produzir aos interesses nacionais<sup>8</sup>, ou eventualmente, pela sua inclusão em estratégias para as trocas comerciais e a cooperação para o desenvolvimento tendo mais em conta a protecção do ambiente, indicando uma posição menos «egoísta» do estado no seu ensejo de atender a problemas ambientais<sup>9</sup>.

Todavia, Grewell<sup>10</sup> salienta dois elementos relevantes sobre este tema que detalharemos mais adiante: por um lado, esta nova relevância dos temas ambientais poderá ter como risco subjacente reduzir a importância das questões tradicionais das agendas de política externa; por outro, o autor duvida que esta «política externa para o ambiente» produza resultados significativos ou, pelo menos, mais significativos do que o tratamento deste tema sem a sua inclusão específica nas prioridades de política externa. Ou seja, duvida (pelo menos no caso americano) dessa aposta: «the new “green” policy fails to make significant environmental progress. It promotes pretense over performance»<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Não cabe neste artigo fazer uma leitura sobre a evolução teórica do campo de Relações Internacionais (concretamente, o debate realismo-liberalismo), mas apenas compreender o contexto da emergência das questões ambientais na agenda de investigação das Relações Internacionais. Sobre os contributos do ambiente para as Relações Internacionais, ver O'NEILL, 2009, nomeadamente no que toca à teoria, relações Norte-Sul, e regimes internacionais (formação, implementação, eficácia e mudança), entre vários outros.

<sup>7</sup> US DEPARTMENT OF STATE, 1998. Sobre a inclusão de questões ambientais na política externa por Gorbachev, e a distância entre os objectivos enunciados e aqueles efectivamente prosseguidos, ver DARST, 1997: 108-109, sobre o ambiente na política externa da URSS sob a liderança de Gorbachev.

<sup>8</sup> É justamente com o final da Guerra Fria que, ao mesmo tempo que parece diminuir a confrontação directa entre estados e a ameaça à integridade territorial de um estado, emerge um conjunto muito diverso de ameaças à segurança e defesa, onde se incluem os riscos de natureza ambiental. Tais ameaças e riscos foram paulatinamente integrados nas estratégias de orientação externa, segurança e defesa de estados e outras organizações. Ver TOMÉ, 2010; COLLINS, 2010; KALDOR & RANGELOV, 2014.

<sup>9</sup> GREWELL, 2001.

<sup>10</sup> GREWELL, 2001.

<sup>11</sup> GREWELL, 2011: 8. Entre outros autores, RAUSTIALA, 1997: 59, defende que são mais questões de política interna que levam à inserção deste tema na agenda de política externa dos estados: bases de apoio dos governos (e partidos), *lobbying* e interesses, e instituições políticas internas.

O autor analisa uma série de alterações nas prioridades americanas relativamente a questões de segurança e defesa, desenvolvimento e comércio (como sustentabilidade ambiental entre os principais objectivos estratégicos para a defesa nacional e os assuntos internacionais, ou as decisões de financiamento a projectos por agências para a cooperação e desenvolvimento condicionadas por impactos ou objectivos ambientais) que se podem apontar a esta nova preocupação, mas demonstra incerteza relativamente à real produção de resultados dessa alteração de orientações<sup>12</sup>.

### 3. GOVERNAÇÃO GLOBAL E A ORIENTAÇÃO EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA: UMA POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL?

A governação global<sup>13</sup> para as questões do ambiente surge como uma forma de a comunidade internacional dedicar e concentrar esforços à gestão e resolução de problemas ambientais partilhados, ao nível bilateral, regional ou global<sup>14</sup>. A visão subjacente ao estabelecimento de estruturas para a governação global neste tema está bem patente neste texto de George Kennan, diplomata americano, escrito em 1970:

*One can conceive, then, by an act of the imagination, of a small group of advanced nations, [...] including communist and non-communist ones alike... constituting themselves something in the nature of a club for the preservation of natural environment, and resolving, then, in that capacity, to bring into being an entity — let us call it initially an International Environment Agency... This entity, while naturally requiring the initiative of governments for its inception and their continued interest for its support, would have to be one in which the substantive decisions would be taken not on the basis of compromise among governmental representatives, but on the basis of collaboration among scholars, scientists, experts... true international servants, bound by no national or political mandate, by nothing, in fact, other than dedication to the work at hand<sup>15</sup>.*

Esta governação global no campo das questões ambientais viria a estruturar-se em particular desde 1972, com a Conferência de Estocolmo promovida pelas Nações

<sup>12</sup> De uma forma resumida, a presença deste tema nas agendas de política externa não implica necessariamente uma maior participação dos ministérios dos Negócios Estrangeiros ou dos meios diplomáticos. Ver FREIRE & VINHA, 2011; HILL, 2003; NEUMANN, 2015; COOPER *et al.*, 2008.

<sup>13</sup> Sobre o conceito de governação global, é definido por McGrew como: «a process of political co-ordination in which the tasks of making and implementing global or transnational rules, or managing trans-border issues, are shared among governments and international and transnational agencies (both public and private), with the object of realizing a common purpose or collectively agreed goals» (MCGREW, 2000: 164). Ver o mesmo autor relativamente às diferentes arenas (supranacional, nacional, transnacional ou subestatal) que compõem a governação global.

<sup>14</sup> O'NEILL, 2009. Sobre a evolução do discurso e compreensão dos problemas ambientais a nível internacional, ver VAZ, 2016.

<sup>15</sup> KENNAN *apud* O'NEILL, 2009: 4.

Unidas, que procurou estabelecer uma arquitectura para a governação global neste tema. Daqui por diante, as decisões comuns nesse campo serão alcançadas sobretudo através de negociação e implementação pelos estados-nação de tratados e acordos internacionais (multilaterais), de natureza específica (ou seja, tratado de um determinado assunto dentro das questões ambientais a resolver), e, portanto, muito mais dependentes da diplomacia internacional dos estados do que de um processo de decisão tecnocrático, ao invés do proposto por Kennan em 1970<sup>16</sup>. Este sistema de resolução de problemas ambientais verificará um crescimento exponencial nas décadas seguintes (sendo o mais conhecido o Protocolo de Quioto, em 1997, sobre as emissões de gases com efeito de estufa), contando-se, à entrada do século XXI, que «three or more governments have agreed on legally binding environmental commitments over 700 times»<sup>17</sup>, constituindo portanto um pilar essencial da governação global sobre o ambiente. Todavia, este sistema não está isento de críticas: alguns autores apontam-lhe a contínua degradação ambiental, ou o foco excessivo no Estado e na resolução de problemas unicamente por este como uma forte limitação às respostas encontradas, como elementos que apontam para um certo fracasso da governação global<sup>18</sup>.

Antes de passarmos ao caso português, focar-nos-emos ainda na UE como organização internacional que tanto tem uma influência significativa nas políticas internas de ambiente como pelo seu papel na cena internacional e nas orientações perante estados terceiros<sup>19</sup>. O Tratado de Maastricht (1993) institui a política comunitária de ambiente e estabelece as linhas mestras desta política; a partir daqui, passa a ser missão da UE «promover um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades humanas, um crescimento sustentável e não inflacionista, que respeite o ambiente»<sup>20</sup>. Ao mesmo tempo, reforça-se o conceito de desenvolvimento sustentável, que passa a ser um objectivo a seguir pelas políticas europeias. De forma mais específica, e relativamente às relações externas e à cooperação em questões ambientais, a Europa foca-se por um lado nas grandes potências, nomeadamente no que toca à formação de regimes<sup>21</sup> que regulem

<sup>16</sup> O'NEILL, 2009.

<sup>17</sup> MITCHELL *apud* O'NEILL, 2009: 5; ver ECONOMY & SCHREURS, 1997.

<sup>18</sup> O'NEILL, 2009. Sobre a governação global do clima, ver BULKELEY & NEWELL, 2010; VIOLA *et al.*, 2013; OKE-REKE *et al.*, 2009, entre muitos outros. Para uma boa revisão da literatura sobre este tema, ver PEREIRA, 2013. Ver também PEREIRA, 2013, para uma breve visão histórica da governação global do clima, e a assunção da sua ineficácia.

<sup>19</sup> Para uma evolução histórica das políticas de ambiente na União Europeia, bem como o seu crescente papel na cena internacional, ver JAGGARD, 2007, ou McCORMICK, 2001.

<sup>20</sup> Texto completo disponível em <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf)>. [Consulta realizada em 14/12/2017]. Todavia, a União já tinha algumas posições e políticas ambientais desde a década de 70. Ver LIBERATORE, 1997.

<sup>21</sup> Sobre a definição de regime, em particular para esta ideia de um (ou vários) regimes de governação internacional das questões ambientais de natureza global, ver O'NEILL, 2009: 13: «The term “regime” covers the rules, organizations, and basic norms and principles involved in the global governance of an individual issue area. Therefore a regime will include, inter alia, treaties negotiated by states, the organizations set up to govern those treaties, and the decision-making processes that govern future negotiations within the issue area. It also includes less formal, more prescriptive norms — shared understandings of “acceptable” behavior or ultimate goals — which, while they may not

a governação global e as metas e políticas a implementar; por outro, a maior parte das medidas concretas tem maior relação com países em desenvolvimento, em particular através da sua articulação com políticas de ajuda e cooperação para o desenvolvimento.

Todavia, e relativamente a um dos temas que focámos acima, a inserção destes temas nas agendas de política externa, este propósito surge de forma razoavelmente nítida ou explícita nas relações da UE com o resto do mundo ou na sua estrutura organizacional em política externa<sup>22</sup>. O European External Action Service (EEAS), o serviço diplomático da UE que auxilia a instituição no estabelecimento de uma estratégia comum para a segurança e os assuntos externos, conta com uma linha de trabalho específica para o ambiente e alterações climáticas<sup>23</sup> e, ao mesmo tempo que são salientadas as interligações entre estes temas e o comércio, segurança, prevenção de conflitos e migrações, a instituição reforça a importância de alguns elementos, como a «Estratégia para a integração do ambiente nas políticas externas» ou a «Great Diplomacy Network» para uma melhor condução destes temas numa perspectiva internacional e promovendo um trabalho mais informado das diplomacias dos estados-membros sobre estas matérias.

A Comissão Europeia tem igualmente uma estrutura significativa nesta matéria<sup>24</sup>, em particular actuando em três diferentes instituições: a EuropeAID (ou Direcção-Geral para a Cooperação e Desenvolvimento), nomeadamente nos campos da energia e agricultura sustentável; a Direcção-Geral do Ambiente, em particular, e no que toca aos domínios internacionais, com acção tanto nos principais fóruns e acordos multilaterais internacionais, como com os candidatos à adesão e países vizinhos, e ainda outros principais parceiros, a nível bilateral; e a Direcção-Geral para as Alterações Climáticas,

---

be written down on paper, often exert significant influence on the behavior of regime members». Sobre o papel da União Europeia na implementação de regimes ambientais internacionais, ver GUPTA & GRUBB, 2000; OBERTHÜR & KELLY, 2008; WURZEL & CONNELLY, 2010. Um elemento relevante da acção da União Europeia nesta área é a tentativa de liderar (na cena internacional) pelo «exemplo» (GEDEN, 2010).

<sup>22</sup> CARDOSO, 2014: 115-116, dá o exemplo da presidência portuguesa da União Europeia durante o primeiro semestre de 1992 e, por consequência, do seu papel na preparação da Cimeira da Terra e nas negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC). O autor indica as principais tarefas assumidas durante a presidência portuguesa nesta matéria, e detalha questões de natureza organizacional. Assume que: «[...] Nesta altura o Estado Português não tinha uma estrutura bem definida ou um organismo especializado para acompanhar as negociações e eventos internacionais em matéria de clima». O autor descreve idêntico processo no caso do Protocolo de Quioto: «[...] Não se verificaram sinais de coordenação ou de articulação entre os diferentes ministérios. Continuava a não existir uma estrutura bem definida para acompanhar as negociações internacionais sobre o clima». E sentencia: «Portugal assumiu um papel relativamente passivo em Quioto, limitando-se a seguir os acontecimentos no contexto da coordenação comunitária. A atitude discreta é explicada sobretudo por duas razões: devido à importância do país no contexto da “alta esfera” das negociações e devido ao facto de ser um país beneficiado por um aumento de emissões (+27%) [...]. Esta questão era controversa e não era do interesse nacional e europeu expô-la em demasia» (CARDOSO, 2014: 122).

<sup>23</sup> Sobre a emergência do tema das alterações climáticas, e das negociações internacionais que se geraram em volta deste, ver CARDOSO, 2014.

<sup>24</sup> Ao nível interno, esta lançou, em 2010, a Estratégia Europa 2020 com preocupações substantivas sobre as questões ambientais, sempre colocadas a par das restantes metas e áreas, ver VAZ, 2016.

com principal acção nas cimeiras do clima das Nações Unidas e na promoção de boas-práticas e iniciativas tanto na UE como a nível internacional<sup>25</sup>.

Todavia, apesar das estruturas que procuram debruçar-se sobre o tema, os meios materiais e financeiros verdadeiramente disponíveis para um uso efectivo poderão ser bastante mais reduzidos do que as declarações de intenções fazem prever: dentro do orçamento alocado pela Comissão Europeia à cooperação e desenvolvimento internacional, os gastos com questões ambientais como as alterações climáticas, energias renováveis e água somaram entre 2007 e 2013 apenas 2,7 biliões, destinando-se quase metade para os países ACP<sup>26</sup>, de um orçamento total de 50 biliões (ou seja, totalizando pouco mais de 5% do orçamento dedicado às questões ambientais)<sup>27</sup>. Ou seja, apesar dos objectivos da UE em providenciar «support and financing for developing countries to increase their capacity to protect and manage natural resources» numa série de áreas distintas como «to combat illegal logging; manage and secure protected areas that are home to endangered wildlife such as gorillas, rhinos and elephants; remedy and clean up polluted sites, and build local skills to develop a sustainable green economy, among many other areas»<sup>28</sup>, os recursos disponibilizados pelas instituições europeias para a conservação de habitats e ecossistemas, bem como para a melhoria global do ambiente e o cumprimento dos acordos de alterações climáticas a nível internacional, parecem demonstrar uma limitada disponibilidade de recursos para estas questões.

#### **4. PORTUGAL, POLÍTICA EXTERNA E AMBIENTE: DOCUMENTOS OFICIAIS, BUROCRACIA E OPORTUNIDADES**

Na política externa portuguesa<sup>29</sup>, nomeadamente no que diz respeito às grandes prioridades, temas e objectivos, as questões ambientais não são mencionadas como uma

---

<sup>25</sup> Poderá mesmo dizer-se que, em grande medida, a acção externa da União Europeia neste campo ultrapassou (e até substituiu) as políticas externas e diplomacias nacionais. Para além disso, este tema cabe perfeitamente na descrição de novos problemas como «intermestic» (HILL, 2003), ou seja, cruzando o interno com o externo/internacional, e necessitando de uma resolução também ela global. Igualmente, este é um tema com uma natureza técnica substancial, com participação substancial de outros ministérios que não o dos Negócios Estrangeiros (NEUMANN, 2015), e que por isso é estranho à tradição de actuação dos diplomatas. Sobre este assunto, ver SPENCE, 2008. Sobre a evolução da União Europeia como actor na governação global do clima, de uma mera coordenação *ad hoc* até se tornar um actor diplomático consistente, ver SCHUNZ, 2012. Ver o mesmo autor para uma análise da estratégia da União Europeia nesta área e a sua inserção na agenda de política externa (SCHUNZ, 2017), e especificamente para as questões do clima (SCHUNZ, 2015).

<sup>26</sup> Ou seja, as seguintes regiões: Ásia, Caraíbas e Pacífico.

<sup>27</sup> Informação disponível em <[https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/environment\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/environment_en)>. [Consulta realizada em 14/12/2017].

<sup>28</sup> Informação disponível em <[https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/environment\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/environment_en)>. [Consulta realizada em 14/12/2017].

<sup>29</sup> Sobre política interna, e para uma breve abordagem sobre os principais momentos da política ambiental, bem como de que forma estes se relacionam com o contexto internacional, ver VAZ, 2016. A autora salienta ainda o papel que as políticas da União Europeia tiveram em avançar a política interna para o ambiente em Portugal, bem como o papel dos fundos europeus nessa transformação. Por outras palavras, «em todos os estados-membros a política europeia tem sido o verdadeiro motor das políticas ambientais nacionais, e Portugal não é excepção desde que entrou no clube



área relevante da actuação externa ou, pelo menos, como um elemento relevante para o interesse nacional, ao invés da estratégia já referida acima e delineada por Madeleine Albright para os EUA.

Será a ausência de elementos relativos à sustentabilidade, alterações climáticas, ou ao ambiente de uma forma geral sinal de uma não-apropriação dos Negócios Estrangeiros e da diplomacia portuguesa por estes temas? Estaremos a falar de um tema sem prioridade para estas instituições e actores? Na estratégia de Portugal em relação ao exterior, os únicos documentos de relevo significativo em que se faz referência aos riscos ambientais são os Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN), unicamente nos documentos emitidos no pós-Guerra Fria (1994, 2003 e 2013). Todavia, só em 2013 se apresenta uma caracterização mais significativa dos eventuais riscos que põem em causa a segurança e defesa e a posição internacional de Portugal e se esboça algum tipo de orientação no que concerne a uma resposta a esses riscos.

*A degradação e escassez da água potável, a perda de terras aráveis, a diminuição da produção de alimentos e o aumento da frequência de catástrofes ambientais, podem levar a migrações em massa e a enormes prejuízos económicos. A competição por recursos naturais escassos, designadamente a água e os recursos energéticos, tem um elevado potencial desestabilizador, podendo levar a situações de violência e conflito armado. As catástrofes naturais da década passada aumentaram a consciência de que os Estados podem ser confrontados com a destruição súbita e massiva de riqueza e com a ocorrência de desastres humanos de grande escala, exigindo a solidariedade da comunidade internacional. Portugal está sujeito aos mesmos riscos ambientais e tem que melhorar a sua capacidade de prevenção, adaptação e resposta rápida a desafios como: Alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos; Ocorrência de ondas de calor e de frio; Atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo; Pandemias e outros riscos sanitários<sup>30</sup>.*

Apesar de se admitir que este tipo de riscos «exige respostas estratégicas multisectoriais e integradas»<sup>31</sup>, a resposta apresentada nesses documentos é ainda largamente abstracta e reduzida: por um lado, a continuação da participação portuguesa nas instâncias internacionais; por outro, o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional do Ambiente que permita prevenir e fazer face, de forma integrada, aos principais riscos ambientais em Portugal. Em suma, não há nenhuma proposta significativa quanto à

---

européu em 1986. Além de cinco centenas de directivas e regulamentos, foram publicados sete programas de acção em matéria de ambiente desde 1973 até 2014, estabelecendo as principais estratégias e prioridades para a política ambiental europeia, e consequentemente para cada um dos seus estados-membros» (VAZ, 2016: 59).

<sup>30</sup> CEDN, 2013.

<sup>31</sup> CEDN, 2013.

actuação de Portugal ao nível internacional, apenas um enfoque no desenvolvimento de competências e capacidades a nível nacional que permitam limitar ou resolver os riscos ambientais globais.

A um nível mais prático, de aplicação de verbas e projectos no terreno, o organismo com maior responsabilidade por estes temas na estrutura da política externa portuguesa é o Camões — Instituto da Cooperação e da Língua, que recentemente assumiu as funções do IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) nas políticas de cooperação para o desenvolvimento. Nesse propósito, uma das linhas de acção do Instituto dedica-se exclusivamente a questões relacionadas com o ambiente e alterações climáticas. Todavia, a informação disponibilizada pelo Instituto nessa matéria é escassa e pouco sistemática, propondo apenas a aplicação de algumas directrizes e relatórios da OCDE, e sugerindo boas práticas nos âmbitos da avaliação ambiental estratégica e da integração da adaptação às alterações climáticas nos projectos de cooperação para o desenvolvimento.

Na estrutura mais geral da gestão pública, é a Agência Portuguesa do Ambiente (APA)<sup>32</sup> o organismo responsável pela administração pública portuguesa das questões ambientais, interagindo regularmente e de igual forma a nível internacional, acompanhando os assuntos europeus e globais de acordo com as suas competências específicas. A cooperação internacional, não apenas relativamente às alterações climáticas mas desenvolvendo igualmente projectos noutras áreas. Todavia, não deixa de ser verdade que tanto a sua vocação como a esmagadora maioria das suas actividades se referem ao âmbito interno, como é normal na generalidade dos organismos burocráticos do Estado responsáveis pela proposta, desenvolvimento e/ou acompanhamento de políticas públicas: responder às necessidades e executar políticas a todos os cidadãos no seu território, não constituindo, por norma, a acção internacional o cerne da actividade burocrática. Em boa verdade, no caso dos estados da UE<sup>33</sup>, essa instituição é já responsável por boa parte da actividade neste âmbito, tanto ao nível das directivas depois transpostas para o âmbito interno como da partilha de boas práticas e ainda da orientação internacional dos seus membros<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Para uma visão ampla da questão ambiental a nível interno, e a sua relação com a União Europeia e objectivos por esta definidos, deve salientar-se o papel dos Relatórios do Estado do Ambiente, publicados todos os anos de modo a avaliar e comunicar a situação ambiental (VAZ, 2016). Para um retrato das evoluções a nível institucional em Portugal sobre a estrutura que se encarrega do acompanhamento (a nível interno e internacional) da tomada de decisões e execução de políticas e medidas nesta matéria, ver CARDOSO, 2014. É particularmente relevante notar a constante migração institucional das responsabilidades relativamente a este tema.

<sup>33</sup> Deve igualmente notar-se a recente apresentação pelo governo português de várias propostas de alteração às medidas do novo pacote para as energias limpas na União Europeia, para que as metas de introdução de energia renovável e de reforço das interligações de redes entre países da UE sejam vinculativas, facilitando a venda de energia renovável por meio da construção de redes de conexão intereuropeias. Ver SUSPIRO, 2017.

<sup>34</sup> Em suma, e relativamente às questões do clima, Cardoso salienta que «A participação de Portugal nas negociações internacionais sobre o clima é marcada pelo seu enquadramento na UE. Nesta matéria Portugal contribui e assume a posição comum negociada no âmbito das instituições europeias. As posições são concertadas previamente antes

Mas será isso suficiente? Nesta última secção procuraremos desenvolver uma proposta sobre a política externa portuguesa e o reforço da prioridade às questões do ambiente inseridas na cooperação da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). A cooperação no contexto da CPLP para a área do ambiente já existe, ainda que não seja um elemento muito significativo na organização. Esta opera pelas seguintes formas: a «Plataforma de cooperação na área ambiental», criada em 2006 e que é, sucintamente, uma «cimeira interministerial» onde se procura traçar as áreas temáticas prioritárias para cooperação, as formas primordiais de cooperação, avaliar os meios de implementação e promover a coordenação desses esforços; e através de congressos internacionais, conferências, ou outras reuniões de trabalho, organizadas pela própria CPLP, pelos estados-membros ou por outras entidades; salienta-se, assim, a natureza eminentemente técnica desta cooperação.

Em nosso entender, há espaço para um reforço significativo da cooperação multilateral e bilateral com os PALOP, nomeadamente nas áreas da sustentabilidade, alterações climáticas e energias renováveis. Assim, nomeadamente com uma maior concentração dos recursos para a cooperação e desenvolvimento aplicados às questões do ambiente e alterações climáticas, poderia conseguir-se o reforço das capacidades destes estados para lidarem com os efeitos dessas alterações (dado o maior impacto que estas poderão apresentar para as nações mais pobres), bem como reduzir os riscos ambientais que afectem os interesses de Portugal. Ao mesmo tempo, e tendo em conta tanto os poucos recursos nacionais como a enorme multiplicidade de actores interessados e no terreno nas áreas de cooperação para o desenvolvimento, ambiente e energia, e de organismos tanto públicos como privados envolvidos, uma estratégia nacional para o tema deve incluir tanto ONG como empresas multinacionais, bem como instituições públicas das áreas da cooperação, ambiente e relações internacionais, assegurando que os objectivos, interesses e capacidades desse grupo de actores são levados em conta. Igualmente, a cooperação técnica no âmbito da CPLP pode ser largamente reforçada, desenvolvendo as capacidades das burocracias dos demais estados.

---

de cada sessão internacional e as responsabilidades são partilhadas. A posição conjunta tem a vantagem de ser mais forte mas também é mais difícil por serem muitos os Estados-Membros envolvidos. A UE tem assumido uma posição de destaque e mesmo de liderança nesta área, onde os últimos anos têm demonstrado uma certa incapacidade internacional na definição de um regime vinculativo [...]. Apesar de as negociações serem regulares (a nível formal e informal), os resultados têm sido modestos e é notória a dificuldade em se conjugar os diferentes interesses. [...] Podemos retirar algumas lições da participação de Portugal em todo este processo internacional de negociações: 1) os saltos de capacitação interna estão associados às presidências portuguesas da UE; 2) há um antes e um depois do estabelecimento do regime europeu de comércio de licenças de emissão (por volta de 2004); 3) dada a diversidade de questões e a complexidade dos temas que são negociados torna-se importante que os responsáveis portugueses se foquem em certas prioridades de acordo com os interesses nacionais: por exemplo, no dossier floresta e uso do solo, na capacidade de monitorização das emissões [...], no dossier mercados de carbono, etc. [...] Nunca houve qualquer hesitação por parte do poder político no cumprimento das obrigações internacionais. [...] Apesar das mudanças e indefinições institucionais, Portugal adaptou-se gradualmente a um contexto internacional cada vez mais exigente, desenvolveu capacidades internas e tem sido um actor internacional cumpridor e activo» (CARDOSO, 2014: 126).

Relativamente às relações internacionais, este foco na CPLP (ou outros organismos multilaterais) como meio para facilitar uma maior cooperação na área tem um triplo objectivo: evitar possíveis desentendimentos que decorrem mais frequentemente em relações bilaterais; reforçar o papel da CPLP nas questões ambientais e de cooperação; reforçar o posicionamento internacional de Portugal (quanto mais «valiosa» e relevante for a CPLP como organização multilateral internacional, mais significativo será o papel de Portugal nos assuntos europeus ou nas relações transatlânticas, por exemplo)<sup>35</sup>.

Por fim, resta-nos uma advertência quanto à eventual assunção deste tema como prioridade nas relações externas:

*Foreign policy has always been a bag of goods bought with a finite amount of diplomatic currency. Adding another item to that shopping list increases the cost of foreign policy and risks losing focus. Because of these risks, only environmental issues truly international in scope should make it into the international policy arena*<sup>36</sup>.

Ou seja, o acrescento de mais um tema na agenda de política externa deve ter em conta os recursos disponíveis e mobilizáveis, questão ainda mais relevante para um pequeno estado de poucos recursos como Portugal — e daí a necessidade ainda mais premente de, se tal orientação for adoptada, promover a gestão partilhada de meios e recursos ao invés de ser uma estratégia desligada e inatingível para as capacidades de Portugal.

## 5. NOTAS FINAIS

Com este trabalho, conseguimos apresentar de forma sucinta mas problematizadora a relação entre as questões ambientais e a agenda científica das Relações Internacionais (particularmente desde os anos 70, fruto das mudanças na cena internacional e na disciplina de Relações Internacionais) bem como na agenda da política externa dos estados, nomeadamente no pós-Segunda Guerra Mundial (podendo a inclusão de tais questões nesta agenda ser explicada pela procura de segurança e defesa de um estado — risco ambiental como prejudicial aos interesses nacionais —, ou por razões mais altruístas e para a melhor protecção do ambiente e resolução de problemas ambientais). Procurámos compreender o papel da governação global (como forma de a comunidade internacional envidar esforços para a gestão e resolução de problemas ambientais partilhados, ao nível bilateral, regional ou global) e da UE (com influência significativa e crescente nas políticas internas de ambiente, na cena internacional e nas orientações perante estados terceiros) no interface entre política interna e internacional, como

---

<sup>35</sup> CRAVO, 2012.

<sup>36</sup> GREWELL, 2001: 9.

elementos que estruturam a orientação externa dos estados em questões ambientais — e que são essenciais para compreendermos o complexo processo de decisão multi-nível associado às questões ambientais. Por fim, analisámos a presença de questões relacionadas com o ambiente na agenda da política externa portuguesa (ou melhor, a sua ausência, exceptuando na área de segurança e defesa), e as possibilidades e vulnerabilidades relacionadas com uma eventual prioritização dos temas relacionados (objectivos versus recursos). Entendemos que a relevância deste trabalho consistiu em compreender o tratamento destes temas pelas Relações Internacionais e as dinâmicas de instituições como a UE e das cimeiras internacionais, tratados e acordos multilaterais sobre o tema, bem como providenciar algumas pistas introdutórias sobre a eventual maior atenção prestada ao ambiente na agenda de política externa portuguesa, ambos assuntos sistematicamente ignorados pela produção científica em Portugal, numa introdução breve mas necessária a essa abordagem.

## BIBLIOGRAFIA

- BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter (2010) — *Governing Climate Change*. Nova Iorque: Routledge.
- CARDOSO, Pedro Miguel (2014) — *Portugal e as negociações internacionais sobre o clima*. In CUNHA, Alice; SANTOS, Aurora Almada; SANTOS, Yvette, coords. — *Portugal e as Organizações Internacionais: Comportamentos, Mensagens e Impactos*. Lisboa: Observatório Político. p. 107-129.
- COLLINS, Alan (2010) — *Introduction*. In COLLINS, Alan, ed. — *Contemporary Security Studies*, 2.ª ed. New York: Oxford University Press, p. 1-10.
- CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, «Diário da República», n.º 67, 1.ª série, 5 de abril de 2013. Disponível em <<https://dre.pt/pdf1sdip/2013/04/06700/0198101995.pdf>>. [Consulta realizada em 13/11/2017].
- COOPER, Andrew F.; HOCKING, Brian; MALEY, William (2008) — *Introduction: Diplomacy and Global Governance: Locating Patterns of (Dis)Connection*. In COOPER, Andrew F.; HOCKING, Brian; MALEY, William, eds. — *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 1-12.
- CRAVO, Teresa (2012) — *Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal's Twenty-First Century Foreign Policy*. In ROYO, Sebastián, org. — *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics*. Lanham, MD: Lexington Books, p. 215-244.
- DARST, Robert G. (1997) — *The internationalization of environmental protection in the USSR and its successor states*. In SCHREURS, Miranda A.; ECONOMY, Elizabeth, eds. — *The internationalization of environmental protection*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 97-133.
- ECONOMY, Elizabeth; SCHREURS, Miranda A. (1997) — *Domestic and international linkages in environmental politics*. In SCHREURS, Miranda A.; ECONOMY, Elizabeth, eds. — *The internationalization of environmental protection*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-18.
- FREIRE, Maria Raquel; VINHA, Luís da (2011) — *Política externa: modelos, actores e dinâmicas*. In FREIRE, Maria Raquel, org. — *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 13-54.
- GEDEN, Oliver (2010) — *Leading by Example, Revisited: Can the EU Still Serve as a Model to Lead Global Climate Policy?* «Harvard International Review», vol. 32, n.º 1.
- GREWELL, J. Bishop (2001) — *Foreign Policy goes Green*. «PERC Report», vol. 19, n.º 1. Disponível em <<http://www.perc.org/articles/foreign-policy-goes-green>>. [Consulta realizada em 14/12/2017].

- GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael, eds. (2000) — *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- HILL, Christopher (2003) — *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave.
- JAGGARD, Lyn (2007) — *Climate Change Politics in Europe: Germany and the International Relations of the Environment*. Tauris Academic Studies: London.
- KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor (2014) — *The Handbook of Global Security Policy*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- LIBERATORE, Angela (1997) — *The European Union: bridging domestic and international environmental policy-making*. In SCHREURS, Miranda A.; ECONOMY, Elizabeth, eds. — *The internationalization of environmental protection*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 188-212.
- MCCORMICK, John (2001) — *Environmental Policy in the European Union*. Palgrave: Basingstoke.
- MCGREW, Anthony (2000) — *Power shift: from national government to global governance*. In HELD, David, ed. — *A globalizing world? Culture, economics, politics*. London: Routledge, p. 127-167.
- MENDES, Pedro Emanuel (2012) — *Portugal e a Europa. Factores de afastamento e aproximação da política externa portuguesa (1970-1978)*. Porto: CEPESE (Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade).
- NEUMANN, Iver B. (2015) — *Foreign Policy in an Age of Globalization*. In HELLMANN, Gunther; JORGENSEN, Knud Erik, eds. — *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World*. Hampshire: Palgrave Macmillan, p. 45-57.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar (2005) — *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.
- OBERTHÜR, Sebastian; KELLY, Claire Roche (2008) — *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*. «The International Spectator», vol. 43, n.º 3, p. 35-50.
- OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike (2009) — *Conceptualizing climate change governance beyond the international regime*. «Global Environmental Politics», vol. 9, n.º 1, p. 58-78.
- O'NEILL, Kate (2009) — *The Environment and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEREIRA, Joana Castro (2013) — *Segurança e Governação Climáticas: o Brasil na Cena Internacional*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, Especialização em Globalização e Ambiente.
- RAUSTIALA, Kal (1997) — *The domestic politics of global biodiversity protection in the United Kingdom and the United States*. In SCHREURS, Miranda A.; ECONOMY, Elizabeth, eds. — *The internationalization of environmental protection*. Cambridge University Press: Cambridge, p. 42-73.
- SANTOS, Victor Marques dos (2007) — *Introdução à Teoria das Relações Internacionais. Referências de Enquadramento Teórico-Analítico*. Lisboa: ISCSP-UTL.
- SCHUNZ, Simon (2012) — *Explaining the evolution of European Union foreign climate policy: A case of bounded adaptiveness*. «European Integration online Papers (EIoP)», vol. 16.
- (2015) — *The European Union's Climate Change Diplomacy*. In KOOPS J. A.; MACAJ, G., eds. — *The European Union as a Diplomatic Actor*. Palgrave Macmillan, London, p. 178-201.
- (2017) — *The European Union's environmental foreign policy: from planning to a strategy?*. «International Politics», p. 1-20.
- SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams (2010) — *Dicionário de relações internacionais*. 2.ª ed. revista e ampliada. Barueri, SP: Editora Manole.
- SPENCE, David (2008) — *EU Governance and Global Governance: New Roles for EU Diplomats*. In COOPER, Andrew F.; HOCKING, Brian.; MALEY, William, eds. — *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 63-84.

- SUSPIRO, Ana (2017) — *Portugal quer metas vinculativas para interligações de energia na Europa*. «Observador». Disponível em <<https://observador.pt/2017/07/18/portugal-quer-metas-vinculativas-para-interligacoes-de-energia-na-europa/>> . [Consulta realizada em 01/05/2018].
- TOMÉ, Luís (2010) — *Security and security complex: operational concepts*. «JANUS.NET eJournal of International Relations», n.º 1, Autumn 2010. Disponível em <[www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo\\_en/en\\_vol1\\_n1/en\\_vol1\\_n1\\_art3.html](http://www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_vol1_n1/en_vol1_n1_art3.html)>. [Consulta realizada em 13/11/2017].
- U. S. DEPARTMENT OF STATE (1998) — *Environmental Diplomacy: The Environment and U.S. Foreign Policy*. Disponível em <<http://www.state.gov/www/global/oes/earth.html>>. [Consulta realizada em 14/12/2017].
- VAZ, Sofia Guedes (2016) — *Ambiente em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- VIOLA, Eduardo J.; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos (2013) — *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.
- VOGLER, John (1996) — *Introduction: The environment in International Relations: legacies and contentions*. In VOGLER, John; IMBER, Mark F., eds. — *The environment and international relations*. London: Routledge, p. 1-23.
- WURZEL, Rüdiger K. W.; CONNELLY, James (2010) — *Conclusion: The European Union's Leadership Role in International Climate Politics Reassessed*. In WURZEL, Rüdiger K. W.; CONNELLY, James, eds. — *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*. London: Routledge, p. 271-290.

