

LORENA LEMOS DOS REIS

**DIFICULDADE DE CONCRETIZAÇÃO DOS TRATADOS
INTERNACIONAIS**

UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCeub.

**BRASÍLIA – DF
2003**

LORENA LEMOS DOS REIS

**DIFICULDADE DE CONCRETIZAÇÃO DOS TRATADOS
INTERNACIONAIS**

Banca Examinadora:

Profa. Raquel Boing Marinucci
(Orientadora)

Prof. Marden de Melo Barbosa
(Membro)

Profa. Renata de Melo Rosa
(Membro)

Prof. Renato Zerbini R. Leão
(Suplente)

**BRASÍLIA – DF
2003**

Dedico essa realização à minha mãe, pessoa mais querida e amada de minha vida, que me ensinou como é importante ter objetivos e o quanto temos que nos dedicar para buscar algo mais digno.

AGRADECIMENTO

Agradeço sinceramente a todos aqueles que ofereceram seu apoio ao longo dessa jornada e que, de alguma forma, fizeram possível a concretização desse objetivo. Agradeço especialmente à Professora Raquel Boing Marinucci, por sua ajuda e dedicação, mesmo nesse momento tão especial e delicado de sua vida.

SUMÁRIO

Resumo, p. VI

Introdução, p. 1

1 DEBATE TEÓRICO – REALISMO E LIBERALISMO E A MATÉRIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS

1.1 Paradigmas das Relações Internacionais, p. 4

1.2 Teoria Realista, p. 5

1.3 Teoria Liberal, p. 19

2 TRATADOS INTERNACIONAIS E A QUESTÃO AMBIENTAL

2.1 Papel dos Acordos Jurídicos na Solução de Problemas Globais, p. 31

2.2 A Questão Ambiental – Necessidade de Defesa do “Bem Comum”, p. 43

3 A DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE QUIOTO

3.1 Iniciativas para a Resolução do Impacto do Aquecimento Global, p. 48

3.2 O Protocolo de Quioto, p. 53

3.3 O Impasse do Protocolo de Quioto, p. 57

4 Conclusão, p. 70

5 Referências Bibliográficas, p. 73

6 Anexo, p. 76

RESUMO

A monografia analisa a dificuldade de implementação dos tratados internacionais, enquadrando a matéria dentro do debate traçado entre as teorias realista e liberal. O objetivo é verificar a influência desses paradigmas tanto nas iniciativas de cooperação e implementação dos tratados internacionais quanto nas situações em que os Estados se recusam a tornar esse instrumento concreto em âmbito internacional. Dessa forma, é feita uma análise dos principais pressupostos que interferem no processo de concretização dos acordos jurídicos internacionais. Dentro da perspectiva realista, os preceitos que oferecem ao Estado justificativas para a não implementação dos tratados internacionais são analisados. Entre outros, estuda-se o princípio da soberania, o conceito de anarquia internacional e a noção de interesse nacional como aqueles que guiam a postura dos Estados no sistema internacional. No estudo da escola liberal, verifica-se a forte influência do fenômeno da interdependência, que condiciona uma integração entre os atores internacionais, criando uma situação efeitos recíprocos. Dessa maneira, os Estados se vêem diante da necessidade de cooperação, tanto através da criação de regimes, quanto através do modo institucional-legal, através da implementação dos tratados internacionais.

Estuda-se, também, a importância dos tratados internacionais e sua função de administrar os “novos” problemas transnacionais. Em destaque entre esses

problemas transnacionais, encontra-se a questão ambiental que deve ser tratada de forma peculiar.

Dentro da questão ambiental, analisa-se o regime de mudança climática e as iniciativas em prol do tratamento do problema do aquecimento global. A importância desse regime e seu processo são verificados, mostrando seu avanço desde a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima até a instituição do Protocolo de Quioto, importante tratado internacional. A situação de impasse do Protocolo de Quioto é analisada. Verifica-se que esse instrumento tem forte interferência nos segmentos econômico-industriais e que seu processo se encontra incompleto por estar condicionado aos conflitos de interesse multi-setoriais. Conclui-se, assim, que, por motivos de interesse nacional, e de defesa dos segmentos domésticos, os Estados Unidos se recusaram a ratificar o Protocolo, defendendo aquilo que lhe é mais relevante, fazendo com que, até o momento atual, esse tratado não tenha se concretizado.

INTRODUÇÃO

Os tratados internacionais são frutos de demandas internacionais por um sistema regulador, capazes de administrar questões que fogem do poder dos Estados. Dada a importância desses acordos como agentes reguladores da matéria cooperação internacional na temática de solução dos múltiplos problemas internacionais, assim como os referentes à questão ambiental, esta monografia se propõe a analisar os motivos e fatores que influenciam a decisão do Estado de se posicionar contra os tratados internacionais.

Assume-se que é concreta a dificuldade de tornar os instrumentos jurídicos internacionais reais e implementados devido a incontáveis divergências e tensões que se apresentam tanto na elaboração quanto na prática. Assim sendo, esse estudo se destina a descrever e analisar alguns dos motivos que impedem a concretização dos tratados internacionais. A soberania, o interesse internacional e a anarquia no sistema internacional são alguns dos pressupostos levantados como influenciadores na ação do Estado de romper com os esforços de cooperação internacional, ao se revelarem contra as especificações dos acordos jurídicos internacionais.

Será analisado aqui o Protocolo de Quioto, que é fruto da cooperação entre os Estados, organizações-não governamentais e organizações internacionais. Seu

objetivo é de tratar o problema de aumento de temperatura da Terra, traçando responsabilidades entre os Estados. Esse relevante instrumento na matéria de cooperação internacional tem encontrado dificuldades para se concretizar. Dentre as razões que promoveram esse impasse, o interesse nacional revela-se um dos grandes determinantes da atual situação do Protocolo.

Com base no exposto, esta monografia está estruturada em três capítulos: debate teórico – realismo e liberalismo e a matéria de tratados internacionais; tratados internacionais e a questão ambiental; e a dificuldade de implementação do Protocolo de Quioto.

No Capítulo 1, é feita uma análise das teorias realista e liberal em relação à matéria de tratados internacionais. O objetivo é traçar os principais preceitos dessas teorias como influenciadores diretos na postura dos Estados. Tanto na situação de adesão, quanto na situação de recusa aos tratados internacionais, os Estados buscam justificar suas ações baseados nos princípios defendidos por essas teorias. Dessa forma, busca-se caracterizar a posição dos Estados frente aos tratados internacionais dentro do debate teórico: realismo e liberalismo.

Já o Capítulo 2 descreve a importância dos tratados internacionais como reguladores das problemáticas características do sistema internacional. Desde os anos 70, a comunidade internacional se conscientizou sobre os diversos problemas internacionais causados pelo fenômeno da interdependência e os tratados internacionais se caracterizam como os mais importantes instrumentos capazes de administrar tais problemas, pois gerenciam a conduta dos Estados. Dentre esses “novos” problemas, a questão ambiental é levantada como um dos mais complexos assuntos internacionais, devido ao seu caráter transnacional.

No Capítulo 3, discute-se o Protocolo de Quioto. É feita uma análise do

problema de aquecimento global e um histórico do regime de mudança climática, que rege as ações de cooperação sobre o tema. Esse capítulo enfatiza a explicação dos motivos que colocaram o Protocolo de Quioto sobre situação de impasse, tendo como determinante principal a negação Estados Unidos na ratificação desse instrumento. Dessa forma, são analisados os fatores que influenciaram os Estados Unidos a se colocarem contra o Protocolo, buscando identificar suas justificativas dentro do debate teórico levantado no Capítulo 1.

1 DEBATE TEÓRICO – REALISMO E LIBERALISMO E A MATÉRIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS

1.1 PARADIGMAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os tratados internacionais estão intimamente relacionados aos esforços dos governos em tratarem as várias questões ligadas às Relações Internacionais. A disciplina de Relações Internacionais se propõe a explicar os acontecimentos que são múltiplos e constantes da arena internacional. A matéria passou a tomar seu espaço entre as várias disciplinas das ciências humanas quando houve um reconhecimento da importância dos fatos internacionais. A sociedade internacional deparou-se com a necessidade de estudos e pesquisas sobre os aspectos internacionais, isto é, demandou-se um campo de conhecimento que fosse suficientemente capaz de investigar os fenômenos internacionais.

Os tratados internacionais representam uma interação entre variáveis do meio internacional. O que as Relações Internacionais procura fazer é atender a demanda de um estudo intelectual sobre essas questões. O processo de evolução no tratamento das questões internacionais torna-se evidente a partir da década de 50.

A disciplina conquista sua autonomia e se torna um campo importante de conhecimento. Junto à matéria, surgem também os paradigmas, essência do estudo das Relações Internacionais, pois representam as várias perspectivas de explicação dos acontecimentos mundiais.

Tomando o trabalho de Kloss, três são as perspectivas que se destacam e que fornecem as bases para o desenvolvimento de explicações dos vários fenômenos das Relações Internacionais: realismo/neo-realismo, pluralismo/liberalismo, neo-marxismo/estruturalismo.¹

O surgimento de problemas internacionais causados pela mútua dependência entre as Nações trouxe consigo a importância dos tratados internacionais para o tratamento integrado das questões em voga no meio internacional, mudando o foco antes traçado pela visão clássica, que acreditava num sistema conflituoso composto por Estados céticos. Ocorre, dessa forma, um debate entre a abordagem ortodoxa e a abordagem liberal no que concerne à implementação da cooperação entre os atores internacionais e à concretização dos tratados internacionais.

1.2 TEORIA REALISTA

Entre os paradigmas das Relações Internacionais, o realismo político caracterizou-se por ser a mais antiga e influente perspectiva dos fenômenos

internacionais. O realismo emergiu gradualmente de uma análise dos acontecimentos internacionais e se baseia num estudo empírico e pragmático da realidade.

A escola realista assumiu a liderança entre os paradigmas das Relações Internacionais na explicação dos fenômenos que norteavam o meio internacional. O realismo traduzia a realidade do sistema internacional por apresentar explicações sobre o sistema de interação e de comportamento do Estado-nação que desempenhava o papel dominante das relações internacionais, além disso, oferecia análises sobre os assuntos considerados essenciais para o Estado, como as estruturas militares e a geopolítica na definição dos conflitos de interesse em plano internacional. Nenhum dos paradigmas desenvolvidos pôde expor com tanta clareza e objetividade explicações sobre os acontecimentos e sobre as relações entre os atores internacionais. Esse paradigma sustentou sua legitimidade ao fornecer explicações sobre o substrato das Relações Internacionais, baseando suas explicações nas observações da atuação dos Estados e no princípio que afirma suas atividades: a busca pelo poder. Nesse contexto, o paradigma realista recebeu múltiplas e diferentes formulações de seus estudiosos que se ocuparam dos estudos sobre o conflito e as causas das guerras entre as unidades internacionais.

O nascimento da abordagem realista deu-se após a Primeira-Guerra Mundial, e tornou-se a abordagem dominante das Relações Internacionais por possuir explicações abrangentes dos acontecimentos internacionais e dos conflitos que norteavam o meio internacional durante aquele período.

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo se encontrou dominado por uma

¹ KLOSS, Emerson Caraiola. *A arena e os atores na negociação e aprovação do Protocolo de Quioto*, p 10.

ordem ideológica ditada pelas duas grandes potências mundiais: Estados Unidos e URSS. Este período pode ser caracterizado pela constante disputa hegemônica, entre os dois países. A geopolítica encontrava-se dividida entre os países do Leste e do Oeste; estava em prática uma balança de poder que obrigava os países a se posicionarem frente ao sistema. Ideologicamente, os Estados se separaram pelo discurso capitalista e o discurso socialista. Assim, a teoria realista fornecia os pressupostos para explicação dos fenômenos de luta de poder, dos assuntos estratégico-militares e dos conflitos que permeiam a arena internacional desde a Segunda Guerra Mundial. *“A concepção do realismo político consolida-se na afirmação do Estado como forma de organização política e social e na teoria e experiência do sistema de Estados europeu e, posteriormente na vigência crítica dos anos trinta e no poder político à égide da Guerra Fria a partir de 1947”*.²

O paradigma realista é legitimado como imagem dominante ao introduzir a *“figura do Estado como unidade política, soberana e suprema, única e ímpar”*³ das Relações Internacionais, perpetuando-os como os protagonistas dos assuntos internacionais. O realismo político assume que os Estados são os mais importantes atores das Relações Internacionais, pois representam a unidade crucial de análise dos acontecimentos internacionais por terem **autonomia de ação**. O foco de estudo das Relações Internacionais está nas relações inter-estatais. Assim, os realistas assumem que a interdependência entre os atores conota um degrau de vulnerabilidade de uma parte a outra, é um tipo de poder de um Estado sobre outro, *“dominance-dependent”*.⁴

Os demais atores do cenário internacional não são tidos por essa teoria como

² OLIVEIRA, Odete Maria. *Relações internacionais – Estudos de introdução*, p. 81.

³ *Ibidem*, p. 81.

⁴ Termo utilizado no texto original da autora. *Ibidem*, p. 78.

relevantes para os fenômenos internacionais. Atores não-governamentais, empresas multi ou transacionais são, sem sombra de dúvidas, irrelevantes para essa perspectiva, suas ações não têm qualquer alcance entre os atores dominantes. Isso se deve por não serem consideradas independentes, pois são despidas de soberania e, por esse motivo, não têm importância para as relações jurídicas internacionais. Suas ações serão sempre determinadas pelos Estados. Para a teoria realista, somente os Estados são reconhecidos como atores internacionais, pois são os únicos atores auto-suficientes, que têm unidade decisória coerente.

A soberania é um dos principais atributos do Estado, pois justifica suas ações como autônomas e independentes. A soberania teve repercussões importantes na estrutura do poder político, fornecendo a idéia do que se tem hoje como Estado-nação. Bodin define soberania como *“um poder absoluto e perpétuo, ao qual jamais se poderia impor qualquer limite nem responsabilidade”*.⁵ De acordo com Viotti e Kauppi, os Estados soberanos, nessa perspectiva, não se submetem a uma hierarquia de autoridade, isto é, o sistema internacional não possui um governo cuja autoridade⁶ se imponha sobre os Estados, pois o sistema internacional é formado por atores formalmente iguais. Contudo, apesar de não haver uma hierarquia de autoridade, há uma hierarquia de poder, pois o ambiente internacional é constituído por Estados que diferem quanto à detenção dos recursos de poder (poderio militar, econômico ou, ainda, ideológico).

Portanto, o surgimento histórico da soberania significou a negação de toda subordinação ou limitação do Estado a qualquer autoridade acima da sua, passando este a encerrar um poder supremo e independente. A soberania não sofre sequer

⁵ REIS, Monteiro Márcio. O Estado contemporâneo e a noção de soberania, em: MELLO, Celso de Albuquerque. *Anuário: Direito e globalização – A soberania*, p. 282.

limitações da lei e confere ao Estado o direito de agir de acordo com suas políticas e interesses. Soberano é o Estado que não está submetido a outro e, que, portanto, pode elaborar sua própria política pragmática de acordo com seus objetivos. O Estado soberano não aceita qualquer tipo de subordinação a outros atores. A soberania é uma qualidade do poder, que não pode ser medida. Não há Estado mais soberano que outro.

A soberania significa o direito de seguir pragmaticamente sem qualquer imposição ou limitação dos demais atores. A característica marcante do Estado soberano é seu poder de decidir de forma exclusiva e efetiva dentro de suas fronteiras, tomando todas as decisões sobre os assuntos de jurisdição nacional. O Estado tem um poder regulador legitimado que o torna capaz de administrar seus assuntos domésticos. *“Foi durante esse período que a soberania territorial, a igualdade formal entre os Estados, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados reconhecidos e o consentimento do Estado, como pedra fundamental dos acordos jurídicos internacionais, tornaram-se os princípios nucleares da ordem internacional”*.⁷

O pressuposto realista que entende os Estados como atores centrais da política internacional está vinculado à concepção de que o Estado constitui uma evolução histórica das formas de organização política. Os fundamentos para o exercício de seu papel no cenário internacional baseiam-se no fato de serem unitários e racionais.

Para a escola realista, o Estado é tido como um ator unitário, isto é, age no cenário internacional como uma unidade integrada, que possui uma postura única

⁶ VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *International relations theory – Realism, pluralism, globalism and beyond*, p. 68.

frente aos acontecimentos internacionais. A postura externa do Estado não reflete os conflitos políticos ou as ações dissidentes dos líderes burocráticos da política interna⁸. A noção de ator unitário afirma que a ação do Estado-nação é tida como integrada, como se todas forças políticas internas estivessem em conformidade com a postura do ator no âmbito internacional. Portanto, as diferenças internas, as lutas burocráticas e os conflitos domésticos, em suma, as diferenças políticas domésticas são irrelevantes no plano internacional, pois de acordo com os teóricos realistas, o Estado no cenário internacional é unificado, tem apenas uma voz e age como um todo. Há uma distinção sobre os âmbitos doméstico e internacional. O Estado reclama o direito de exercer seu completo poder dentro de seu território, pois as medidas tomadas no plano doméstico não fazem referência ao sistema internacional. *“O Estado é um ator unitário motivo pelo qual realistas normalmente presumem que tenha uma única política, seja qual for o período ou o assunto em particular”*.⁹

Putnam¹⁰ encontra nesse pressuposto um dos pontos fracos, alvo de críticas na teoria realista. Ele investiga a importância dos processos políticos domésticos e sua influência na postura do Estado no plano internacional, procura analisar os determinantes domésticos na política externa. Os planos, doméstico e internacional, são o que o autor chama de *Two Level Games*. Sua análise parte da idéia de que os assuntos domésticos e internacionais estão ligados e têm influência um sobre o outro.

Tomando o Estado como um ator unitário, a perspectiva realista estuda o

⁷ HELD, David e MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*, p. 27.

⁸ VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *op. cit.*, p. 55.

⁹ *Ibidem*, p. 6

(Salvo anotação em contrário, as citações de textos em língua estrangeira serão feitas em português com tradução livre da autora).

processo de decisão como integrada e racional. O Estado é considerado um ator racional na medida em que se comporta atendendo aos interesses nacionais. Os Estados são racionais quando se utilizam do cálculo procurando maximizar suas utilidades esperadas. Esse pressuposto indica que a política externa praticada pelo Estado é feita através de um processo racional de decisão. São traçados os objetivos de interesse do Estado e a partir dessa variável, são considerados todas as alternativas possíveis que possibilitam o alcance de seus fins. São avaliados os custos e benefícios associados a cada alternativa. A racionalidade indica que as decisões devem ser tomadas de forma lógica com a finalidade de representarem a melhor alternativa para o Estado na implementação de seus objetivos. Esse pressuposto defende que o Estado racional age de forma a maximizar suas vantagens no âmbito internacional, a fim de defender o que foi traçado como seu objetivo ou interesse. *“O realismo supõe que o caráter de uma política externa não pode ser estabelecido senão pelo exame dos atos políticos realizados e das conseqüências destes atos”*.¹¹

Nesse processo racional de formulação da política externa, os tomadores de decisão avaliam cada alternativa selecionando aquela que aumenta comparativamente sua utilidade individual. Este pressuposto permite que a análise realista faça estudos gerais sobre o comportamento do Estado e as bases de seu processo de decisão. Conscientes de uma determinada situação, os chefes de Estado são amparados pela perspectiva realista, determinando a ação do Estado partindo da lógica do cálculo dos custos que o país estará disposto a pagar na defesa de um objetivo. Nessa circunstância, os governos procuram maximizar o

¹⁰ PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games*.

¹¹ BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*, p. 133.

ganho e atuam movidos por interesses definidos em função das relações de poder¹².

Pode-se, portanto, interpretar que os Estados não atribuem importância às normas, regras e princípios gerais quando a lógica racional admite maiores ganhos assumindo uma postura cética e egoísta frente aos demais atores internacionais¹³. A teoria da escolha racional admite que os Estados infrinjam as leis e acordos internacionais quando há possibilidades de maximização de sua utilidade individual, de seu lucro e vantagem frente aos outros atores do meio internacional. Nesse contexto, não existem leis que delimitem o Estado na sua busca de vantagens.

Partindo da teoria de escolha racional, os Estados fazem uma separação dos assuntos que lhe são vitais para sobrevivência na arena internacional. Racionalmente, os Estados decidem as questões importantes, seus interesses e objetivos. A abordagem realista defende, dessa forma, uma hierarquia de assuntos¹⁴; há uma distinção entre os assuntos relevantes para os Estados, *high politics*, e assuntos de importância inferior. Os Estados sempre procuram aumentar seu poder frente aos demais atores a fim de defender seus interesses individuais. Assim, quando o interesse nacional do Estado é a segurança, assuntos bélicos assumem o topo da hierarquia.

Prevalecem, dessa forma, as questões de poder e interesse nacional em detrimento dos demais temas internacionais, como meio ambiente e direitos humanos, que constituem os assuntos de baixa importância, *low politics*.

A definição de interesse nacional é complexa e é, ainda, tema de discussão entre os teóricos das relações internacionais. A dificuldade de definição se deve à vaga noção que se tem sobre seu significado. Parece-nos um termo um tanto

¹² BRAILLARD, Philippe. *op. cit.* p. 134.

¹³ VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *op. cit.* p. 61.

abstrato, contudo de extrema importância para o Estado-nação, não só no âmbito internacional, como indicam os realistas, mas também no âmbito doméstico, referindo-se à sociedade e aos diversos segmentos do Estado.

Morgenthau ofereceu algumas das maiores contribuições na tentativa de explicação da importância do significado desse termo para a política internacional e sua influência sobre os Estados-nação. O autor analisa a importância que a variável poder tem na definição e no alcance dos interesses nacionais. Dessa forma, o autor afirma que o conceito de interesse é definido em termos de poder. Ou seja, o alcance dos objetivos almejados depende do poder e recursos que o Estado detém; uma vez estabelecidos os objetivos da política externa, o Estado deve analisar os meios pelos quais pretende atingir suas metas, utilizando a lógica racional de análise de custos e benefícios. De acordo com Morgenthau, a melhor alternativa que o Estado tem para a conquista de seus interesses se apresenta através do uso do poder, tanto pelo modo diplomático, através do poder de influência e barganha, quanto pelo uso da força e a promoção de guerras. Contudo, apesar de representar um meio na busca dos interesses nacionais, o poder pode tornar-se um fim em si mesmo, conformando-se no objetivo primário do Estado-nação¹⁵.

Os interesses nacionais referem-se às diretrizes da política externa adotada por um Estado que representem vantagens e benefícios. Os objetivos mais essenciais de um Estado conformam o topo de sua hierarquia de assuntos que dita sua conduta no âmbito internacional. As ações e atividades desenvolvidas por um governo em âmbito internacional devem estar em conformidade com suas prioridades e ambições. De acordo com os teóricos realistas, os Estados-nação são movidos por seus interesses e objetivos, assim, a política externa de um Estado é

¹⁴ *Ibidem*, p. 7.

estabelecida sobre o propósito de alcance desses pressupostos, através da utilização do princípio da racionalidade¹⁶.

Sendo assim, os interesses nacionais representam os mais importantes assuntos do Estado-nação, que está empenhado a perseguir seus objetivos e interesses através de todos os meios e recursos disponíveis. Os governos defendem seus interesses e não concebem que os mesmos sejam contrariados. Na circunstância de conflitos de interesses entre Estados e de obstáculos à implementação dos projetos internacionais do Estado-nação, a discórdia permanece no cenário internacional, determinando uma potencialidade de luta por poder e guerra entre as Nações¹⁷.

Os Estados-nação são organizações de múltiplos propósitos e objetivos¹⁸, que podem variar de acordo com o período em que se encontra, com a estrutura e funcionamento do sistema internacional, com suas ambições internacionais ou, ainda, de acordo com as pretensões dos segmentos domésticos do Estado-nação como as pretensões do estadista e de seus partidários, as aspirações da sociedade, da indústria, do comércio, dos trabalhadores, etc.

Por sua vez, Charles e Abdul consideram o interesse nacional como um propósito geral, a longo-prazo do Estado, podendo ser alterado de acordo com as mudanças na estrutura internacional¹⁹. Sendo assim, o significado de interesse nacional é mutável. O Estado traça objetivos a serem alcançados de acordo com suas necessidades em determinado período e situação.

¹⁵ BRAILLARD, Philippe. *op. cit.*, p. 140.

¹⁶ *Ibidem*, p. 141.

¹⁷ WOLFERS, Arnold. The goals of foreign policy, em: SONDERMANN, Fred; OLSON, William C. e MACLELLAN, David S. *The theory and practice of international relations*, p. 194.

*“O interesse nacional oferece à política uma orientação geral no ambiente internacional, e, mais importante, serve como um critério controlador de escolhas em situações imediatas, A visão dominante de interesse nacional, em outras palavras, dita a natureza dos esforços a longo-termo do Estado em sua política externa e governa o que ele deve fazer no contexto de curto-prazo”.*²⁰

Wolfress afirma que o interesse nacional não tem escopo unificado²¹; ademais o autor indica que o Estado tem objetivos de diversas naturezas como *“geográfica, demográfica, racial, étnica, econômica, social e ideológica”*.²² As ambições do Estado-nação são, dessa forma, as principais variáveis que preenchem a definição de interesse nacional.

Pode-se, portanto compreender a dificuldade de definição do tema. Um Estado-nação tem várias pretensões que são determinantes na qualificação e delimitação do interesse nacional. Nessa circunstância, o Estado tem o poder de adotar várias diretrizes que conduzem sua política externa, que se conformam vitais tanto para sobrevivência do Estado no âmbito internacional quanto para a satisfação das demandas de sua população. Domesticamente, o interesse nacional pode ser construído de várias formas, proveniente de vários segmentos nacionais. A consciência nacional, a identidade cultural de um povo promove um sentido para o termo interesse nacional. Contudo, nem sempre a delimitação do interesse nacional e sua projeção externa corresponde às aspirações dos segmentos da política doméstica.

“O tipo de interesse que determina a ação política num dado período da História depende do contexto político e cultural no qual a política externa é formulada. Os fins que podem ser perseguidos pelas nações, através da sua política externa, podem cobrir toda a gama de objetivos que

¹⁸ *Ibidem*, p. 190.

¹⁹ LERCHE, Charles Jr. e SAID, Abdul A. *Concepts of international politics*, p. 26.

²⁰ *Ibidem*, p. 26.

²¹ WOLFERS, Arnold. *op. cit.*, p. 198.

²² *Ibidem*, p. 198.

qualquer nação pretendeu alcançar ou pode eventualmente vir a pretender”.²³

Nesse sentido, como indica, Wolfers a definição de interesse nacional não tem um caráter único, não pode ser delimitado com mesmo sentido para todas as nações, pois cada governo traça diretrizes e metas que são essenciais e, dessa forma, a conduta do Estado é condicionada para o alcance desses fins²⁴. Os governos aplicam o conceito de interesse nacional diferentemente, formados através de uma hierarquia de seus objetivos essenciais e de suas prioridades no âmbito internacional. O crescimento econômico, a ambição de Estado hegemônico, o desenvolvimento social são alguns dos vários significados que o termo interesse nacional pode representar.

Dessa forma, como analisam Viotti e Kauppi, de acordo com a perspectiva realista, os Estados são soberanos e racionais com autonomia para traçar seus interesses nacionais e as políticas que lhe permitem o alcance desses fins²⁵. Tomando esses pressupostos como ponto de partida, a teoria realista acredita num sistema internacional anárquico. A anarquia, nessa concepção, se refere à ausência de qualquer autoridade superior ao Estado. A soberania é o pressuposto que alimenta o conceito de anarquia internacional, na medida em que os Estados soberanos se afirmam independentes e autônomos, donos de seus atos, capazes de agir individualmente no sistema internacional na defesa de seus interesses e objetivos domésticos, sem respeito a qualquer outra entidade internacional.

Os Estados-nação são considerados, como já foi dito anteriormente, soberanos e formalmente iguais, não existindo outra instituição acima da sua com

²³ BRAILLARD, Philippe. *op. cit.* p. 141.

²⁴ WOLFERS, Arnold. *op. cit.*, p. 198.

poderes supranacionais que os obriguem a seguir determinada lei ou regime internacional. O sistema anárquico se refere à ausência de uma hierarquia de autoridade na arena internacional²⁶. Não existe um Estado ou uma organização com poderes legitimados capazes de implantar uma determinada ordem ou regra entre os demais atores.

Nessa lógica, não existe um sistema regulador internacional. Os Estados agem de acordo com suas pretensões, não há lei que lhe imponha normas de conduta. Sendo assim, os Estados atuam sempre visando assegurar seus objetivos. Amparados pela abordagem realista de ausência de autoridade central capaz de impor sanções; os governos se orientam pela perseguição de seus interesses individuais, o que dificulta os esforços de cooperação internacional e de cumprimento dos tratados feitos em âmbito internacional. É freqüente o choque de interesses entre governos distintos. A fim de implementar seus planos e buscar aquela que é a melhor alternativa, o Estado se orienta pelo pressuposto da soberania e do sistema despido de governo e de autoridade reconhecida para atingir suas metas, mesmo que isso signifique a quebra de esforços de cooperação e o desrespeito aos acordos jurídicos internacionais. *“Não existe uma autoridade governamental mundial que obrigue a tratados ou acordos entre Estados. Num mundo como este, é lógico, racional e prudente ter cuidado com o número um”*.²⁷

Não há, na lógica realista, um poder que obrigue os Estados a cumprir suas obrigações internacionais. Quando lhe é conveniente e quando se apresenta a melhor alternativa, o Estado ignora por completo suas obrigações e as normas internacionais para perseguir seus interesses individuais, mesmo que essas

²⁵ VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *op. cit.*, p. 70.

²⁶ *Ibidem*, p. 68.

²⁷ *Ibidem*, p. 69.

obrigações sejam tratados internacionais ratificados. Pode-se tomar como exemplo o caso do Protocolo de Quioto, objeto de análise do capítulo 3. Esse tratado internacional ainda não se tornou um instrumento concreto por ter sido recusado pelos Estados Unidos que agiu tendo como bases o princípio da soberania e anarquia internacional, negando-se, dessa maneira, a assumir suas obrigações em torno do problema do aumento da temperatura da Terra.

Pode-se, então entender que o sistema internacional assimétrico composto por soberanias de capacidades distintas caracteriza-se por ser instável. De acordo com a visão ortodoxa, a realidade anárquica internacional destituída de normas e regras condiciona os Estados a atuarem num “*self-help system*”²⁸, buscando defender seus propósitos. Isto é, o ambiente internacional constituído por atores de diferentes distribuições de poderes e habilidades dá origem a um sistema de desconfianças e potencial conflituoso constante, pois perante a ameaça e competitividade no ambiente internacional, o Estado tem a preocupação com as ambições expansionistas dos demais atores internacionais e busca atender seus objetivos e interesses e garantir sua integridade. Dentro desse ambiente de possíveis colisões, a teoria do balanço de poder²⁹, defendida pelos teóricos clássicos, é um sistema de alianças entre Estados que faz possível a interação como um instrumento de atuação que confere aos Estados maior poder de barganha e possibilita o alcance de uma relativa estabilidade no âmbito internacional. Como explicam Viotti e Kauppi, esse sistema é adotado como forma de aumentar seus ganhos e as vantagens no sistema internacional quando a interação e a coalizão entre Estados é mais interessante e possibilita maiores ganhos. A perspectiva realista acredita, contudo, que a existência de estabilidade no sistema é

²⁸ *Ibidem*, p. 70.

condicionada pela existência de um hegemôn. É o Estado hegemônico que influencia na coesão e no estabelecimento de regras condutoras das Relações Internacionais. Essas regras, entretanto, expressam o que é interessante para o poder hegemônico, e representam instrumentos que viabilizam a manutenção de sua hegemonia.

1.3 TEORIA LIBERAL

O controle paradigmático exercido pelo realismo nos estudos dos fenômenos internacionais passou a ser contestado no final dos anos 60, quando novos temas internacionais surgiam e, com eles, novos protagonistas. O paradigma tradicional perdeu sua predominância após o colapso da Guerra Fria. O realismo já não desempenhava o papel de espelho da realidade, isso porque seus pressupostos já não explicavam os fatos marcantes do meio internacional; estabeleceu-se uma insatisfação intelectual promovida pela insuficiência dos conceitos realistas na interpretação dos complexos fenômenos internacionais recém surgidos. Nesse contexto, desenvolveram-se outros modelos com o intuito de analisar a estrutura internacional e sua extensa rede de fatos.

O paradigma liberal surge em meados dos anos 70 desafiando a percepção tradicional das Relações Internacionais. O liberalismo desafia um dos principais conceitos estudados pelos realistas: a hierarquia na agenda internacional. O

²⁹ *Ibidem*, p. 71.

realismo político tornou-se incapaz de explicar a emergência de “novos” assuntos, tampouco de analisar a importância que tomava a dimensão econômica mundial, o aumento do índice comercial, a tecnologia das comunicações, a influência dos novos atores internacionais, etc.

O debate entre esses paradigmas tornou-se evidente. Grande parte dos pressupostos antes definidores das Relações Internacionais passou a ser contestados e até redefinidos. As análises dentro da escola liberal emergiram da necessidade de conferir aos estudos das Relações Internacionais um paradigma que fosse capaz de interpretar a dinâmica econômica mundial e seus efeitos nos Estados-nação. O novo processo econômico demandava um debate acadêmico e a imagem liberal veio preencher a lacuna teórica deixada pelos ortodoxos.

O comércio passou a tomar tendências globais. É inegável que a economia tomou dimensões estrondosas nas Relações Internacionais. Os fluxos de comércio e o capital passaram a se constituir fenômenos de proporções globais, sendo experimentados por todas os Estados do globo. Os fluxos de capital, produtos, serviços e tecnologia passaram a desafiar as premissas tradicionais, pois se apresentaram fatos novos promovedores de reações em todos os atores no meio internacional. Ocorre o fenômeno da globalização econômica. Há uma intensificação dos vínculos entre economias distintas. Verifica-se uma forte integração dos mercados financeiros, que produz uma convergência das taxas de juros entre as mais importantes economias. Castells afirma que essa integração estabelece o elo de ligação entre as diferentes unidades monetárias internacionais, e que todas as moedas do mundo estão entrelaçadas³⁰. Held e Mcgrew também fazem uma análise sobre a força da globalização econômica que promove uma integração financeira e

monetária entre as Nações. “Os padrões da globalização econômica contemporânea teceram redes fortes e duradouras em todas as grandes regiões do mundo de modo que seus destinos econômicos estão intimamente ligados”.³¹

As economias encontram-se entrelaçadas de uma maneira muito particular. Crises econômicas, ou até mesmo uma simples reordenação da política econômica nacional, trazem conseqüências sem precedentes para as demais economias do globo. A *interdependência* econômica contesta a análise realista que presume a distinção rigorosa entre os âmbitos doméstico e internacional, isso porque os fatos já não são mais delimitados pelas fronteiras estatais, as questões internacionais passam a ter sérios impactos internos.

O debate volta-se então para a interdependência, um dos acontecimentos mais importantes da realidade. Países se vêem interligados, uma conexão de bases fortes que redefinem até mesmo o conceito que se tem sobre o Estado. A separação das questões internas e externas vem reduzindo cada vez mais, isto é, a interdependência explica o fato de as Nações estarem cada vez mais interligadas, remoldurando o Estado e noção de fronteira. O fenômeno da interdependência expressa de maneira clara que a natureza da política mundial está sofrendo transformações. Num ambiente internacional interdependente, verificamos que as ações externas são transmitidas para âmbito interno, acontecendo também o inverso, infringindo a lei das fronteiras³². O mundo parece estar se tornado um espaço social comum, cada vez menor, onde os acontecimentos não se delimitam geograficamente, ao contrário, repercutem globalmente.

Tal acontecimento configura a situação de efeitos recíprocos entre as Nações.

³⁰ CASTELLS, Manuel. *A era da informação: Economia, sociedade e cultura – O poder da identidade*, p. 288.

A interdependência condiciona um quadro multidimensional, onde temas econômicos, sociais e ecológicos passam a ser não só compartilhados, mas sentidos mutuamente. Isto é, temas de identidade global têm repercussão nacionalmente, são dimensões interligadas que geram efeitos profundos nos mais diversos Estados.³³

A abordagem liberal assume, portanto, o forte entrelaçamento entre as economias e sociedades nacionais, em que os acontecimentos de um país têm conseqüências diretas em outros. O Estado-nação não detém como antes o controle sobre suas questões políticas, econômicas e culturais. O desafio que a interdependência trouxe ao Estado refere-se a um dos principais pressupostos da teoria realista. A rede complexa de questões internacionais não se restringe a uma jurisdição limitada. Ao contrário, os acontecimentos têm um caráter extraterritorial e causam conseqüências significativas no âmbito do Estado soberano.

À luz desse fato, a teoria liberal argumenta que o resultado da interdependência é que o Estado-nação está perdendo o controle sobre suas estruturas fundamentais, como sua política e economia. A autonomia estatal de definir suas ações reduziu drasticamente. Os liberais argumentam que a capacidade estatal de assegurar seus assuntos no nível interno já é praticamente inexistente.

Dessa forma, os paradigmas realista e liberal entram em choque quando argumentam suas versões sobre o papel do Estado. Os liberais afirmam que o Estado-nação vem sendo cada vez mais destituído de poder, e sua capacidade de regulamentar seus assuntos tornou-se limitada. A interdependência, em suas diversas facetas, compromete a autonomia e a capacidade de decisão do Estado-

³¹ HELD, David e MCGREW, Anthony. *op. cit.*, p. 59.

³² *Ibidem*, p. 12.

nação. Assim sendo, o Estado vê-se enfraquecido e seus principais conceitos, como fronteira, nacionalidade e soberania, tornam-se cada vez mais sem significado.

O liberalismo conclui, então, que os governos não têm mais competência para agir sem qualquer restrição formal ou em defesa de seus interesses individuais. Suas ações dentro do sistema interdependente devem considerar os efeitos e seqüelas sentidos pelos demais atores. Como afirma Kloss, as situações de interdependência criaram um constrangimento aos governos que se traduz na perda de ação no cenário internacional.³⁴

Assim, os liberais contestam a concepção tradicional do Estado como detentor do poder de decisão político. Os teóricos liberais afirmam que, junto ao processo de interdependência e com a derrocada do Estado, surgem gradativamente organizações internacionais e a sociedade civil transnacional. Argumenta-se que a interdependência somada ao aparecimento de novos atores enfraquece o Estado, tomando seu lugar de ator supremo das Relações Internacionais. Um relevante estudo de Keohane e Nye³⁵ analisa que o Estado perde seu status de poder absoluto das Relações Internacionais em prol de outros atores não-estatais.

A dinâmica nas decisões alterou-se de forma significativa. O Estado, tido como ator hegemônico incontestável, vem compartilhando seu espaço com os chamados os atores emergentes. A ampliação do número de atores não-territoriais, heterogêneos, diferenciados é característica marcante das Relações Internacionais contemporâneas. Atores como organizações internacionais, organizações-não governamentais, corporações transacionais, sindicatos, igrejas, passam a se

³³ *Ibidem*, p. 8.

³⁴ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 23.

constituir influenciadores diretos do cenário internacional.

O processo de decisão política não tem mais o vínculo exclusivo com o território. O espaço de decisões políticas tornou-se fragmentado e sujeito a penetração de forças não-estatais. Há uma pluralidade de instituições que compartilham o processo decisório nos campos da economia, do meio ambiente, do desenvolvimento, dos direitos do homem, etc. Essas instituições vêm praticando um exercício compartilhado de poder, se desvinculando cada vez mais dos Estados.

Essa nova forma de política multilateral representa a insatisfação da sociedade com as atividades exercidas pelo Estado. O surgimento dessas instituições caracteriza a insuficiência do Estado-nação em atender a demanda social de seu território.

Held e McGrew afirmam que a autonomia do Estado fica comprometida devido ao crescimento das dificuldades do governo em dar suporte aos seus projetos internos sem cooperar com as demais instituições políticas e econômicas³⁶. Há uma debilitação do Estado como entidade garantidora do bem-estar de seus cidadãos. Castells também prenuncia o fim do “*Welfare-State*” e seu fracasso em sua tarefa junto à sociedade³⁷. Assim, o fenômeno da interdependência requer um aprimoramento da perspectiva ortodoxa sobre as teorias do sistema internacional e sobre a convivência entre os atores da estrutura internacional.

A cooperação surge como uma alternativa à visão conflituosa que se tem sobre o sistema internacional, tendo em vista que a cooperação se configura uma forma de reduzir os efeitos negativos transmitidos pela interdependência. Desemprego, crises econômicas, inflação, problemas ambientais e crimes

³⁵ Citados por: VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *op. cit.*, p. 307.

³⁶ HELD, David e MCGREW, Anthony. *op. cit.*, p. 33.

internacionais fazem parte de um complexo de problemas causados pelo fenômeno da interdependência. Partindo dessa lógica de efeitos e causas mútuas, os Estados se encontraram meio à necessidade de implementarem a cooperação internacional com a finalidade de controle de tais fenômenos.

A cooperação internacional e a coordenação de políticas nacionais apresentam-se necessárias para o tratamento das conseqüências trazidas pelo mundo globalizado. Os Estados se vêem diante da necessidade de cooperação, pois suas ações isoladas não mais determinam políticas suficientemente capazes de alterar o quadro complexo trazido pela interdependência. Impõe-se, dessa forma, um diálogo entre Estados e os demais “novos atores”. Esse esforço praticado pelos Estados tem o objetivo de minimizar os prováveis danos provocados por esses problemas de cunho global. Forma-se um grupo de ação onde a cooperação é o principal modo de administração dessas questões mundiais. Os liberais argumentam provar que imagem realista sobre a convivência entre unidade políticas soberanas está ultrapassada.

Keohane afirma que a cooperação internacional exercida pelos Estados nasce não da harmonia, mas sim de um potencial conflito internacional³⁷. Os efeitos negativos tragos pela integração existente entre os Estados e os demais atores internacionais são tidos como conflitos em potencial, na medida em que uma política praticada por um Estado pode interferir na política ou na economia doméstica de outro (s) Estado (s), podendo trazer efeitos dramáticos na esfera interna. Esse é considerado um motivo suficientemente forte para a emergência de discórdia entre os atores da arena internacional. O meio internacional demanda, portanto, a

³⁷ CASTELLS, Manuel. *op. cit.*, p. 345.

³⁸ KEOHANE, Robert O. *After hegemony – Cooperation and discord in the world political economy*, p. 54.

coordenação de política dos atores internacionais para evitar tais conflitos. Esse é o conceito crucial da cooperação internacional. *“A cooperação requer que as ações de indivíduos ou organizações separadas – que não estão em harmonia pré-existente – sejam levadas a uma conformidade por meio de um processo de negociação que é geralmente intitulado como coordenação política”*.³⁹

Ademais, Keohane argumenta que um campo de decisões é coordenado a partir do momento em que os atores se propõem a fazer ajustes em suas condutas e ações. A cooperação ocorre na forma de decisões integradas quando os atores implementam ajustes em seu comportamento, tomando como ponto de análise os efeitos que suas ações podem transmitir aos demais componentes da arena internacional. Sob a égide desse pensamento, conclui-se que para participar desse “set” de decisões tomadas na base da cooperação, os atores devem adaptar sua conduta às demandas internacionais. Esses ajustes, muitas vezes, exigem mudanças nos planos políticos-econômicos emoldurados em âmbito doméstico.

Sendo assim, os Estados se vêem sob a necessidade de fazer concessões para a real implementação dos esforços de cooperação. Dessa forma, o fenômeno da cooperação traz consigo uma grave contradição, pois é fato inquestionável que para a implementação da coordenação das políticas internacionais, os Estados devem abrir mão de muitos de seus objetivos e estratégias nacionais, o que acaba ferindo o que o Estado traçou como sendo o interesse nacional. Essa concessão feita pelos Estados tem, na visão liberal, o objetivo de adaptação da conduta dos atores internacionais para alcançarem um ótimo de Pareto para solução das questões transnacionais, fazendo com que os problemas internacionais tenham

³⁹ *Ibidem*, p. 51.

maior notoriedade no meio internacional e, de certa forma, fazendo com que os Estados desistam de seus objetivos e suas políticas traçadas.

Assim, estudamos outro ponto de conflito entre a teoria ortodoxa e a teoria liberal. Os interesses nacionais são assuntos da maior importância para os teóricos realistas. As questões de interesse nacional têm alto valor, pois representam os objetivos dos Estados e toda sua conduta é estrategicamente traçada para realização desses objetivos. Já os fatos da interdependência sugerem que os problemas internacionais sejam tratados de forma mais peculiar entre os atores e que tenham uma maior relevância, isso por terem grande repercussão entre os atores e por serem considerados o centro de toda a teoria. Isso não quer dizer, contudo, que as questões internacionais trazidas pela interdependência não sejam assuntos de interesse nacional ou que as questões de interesse nacional não reflitam no campo internacional. A razão coletiva prevalece. Implicam em restrições às ações dos Estados subordinando suas decisões a um processo de ação coletiva.

Nessa circunstância, é concreta a dificuldade na implementação da cooperação internacional. O grau de complexidade das negociações entre Estados são notáveis, a insegurança que impera entre os Estados impossibilita a realização da colaboração entre os atores internacionais, pois o sistema anárquico traz a constante desconfiança entre os Estados-nação, ademais a possibilidade de ameaça aos objetivos internos torna-se uma lacuna entre os esforços de cooperação e sua concretização. Para reduzir os empecilhos no plano da cooperação, surgem os regimes internacionais a fim de minimizar as divergências entre os atores. Kloss afirma que os *“regimes internacionais surgem como moderadores das relações entre Estados no sistema anárquico”*⁴⁰, nascem da necessidade de redução das

⁴⁰ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 11.

incertezas causadas pela anarquia internacional e pela constante luta por poder.

Apesar dos esforços na concretização da cooperação, os Estados ainda se encontram diante da dificuldade de associação entre os demais atores e da incompatibilidade de interesses. Dessa forma, os regimes facilitam os esforços de coordenação de políticas, caracterizando-se como um espaço de interação para solução dos problemas causados pela relação de mútua dependência internacional. São instrumentos que viabilizam a interação dos governos nos processos de negociações e tomada de decisões em uma determinada área do sistema internacional. Além disso, os regimes internacionais criariam regras que todos deveriam seguir, viabilizando um padrão de relacionamento e revelando que o sistema internacional não é totalmente anárquico como defendem os teóricos realistas.

Potter e Brown conceituam os regimes internacionais como *“um sistema de normas e regras que são especificadas por um instrumento multilateral legal entre governos que regula as ações nacionais em determinados assuntos”*.⁴¹

Esses princípios alicerçados na concepção dos regimes internacionais fazem parte da lei costumeira internacional. Contudo, essas leis não constituem elementos eficazes capazes de regular os assuntos pendentes entre as Nações, pois são tidos como vagos e ineficientes. Nesse contexto, melhores resultados das iniciativas de cooperação podem ser alcançados através da celebração de tratados internacionais que se caracterizam por ser um sistema regulador dos esforços da cooperação pois proporcionam regras para o alcance dos objetivos traçados em comum acordo. Os tratados internacionais constituem-se um elemento fundamental para a consolidação dos regimes internacionais, pois é através desse método que os governos assumem

a responsabilidade de ação a favor das metas acordadas.

Como será analisado no capítulo 2, os tratados internacionais têm importância sem precedentes na administração das questões globais, contudo esses instrumentos são afetados pelas premissas das teorias realista e liberal. O quadro a seguir indica os alguns dos pressupostos dessas teorias, que interferem diretamente sobre os tratados internacionais. O interesse nacional é um dos condicionantes da teoria realista que guia a conduta dos Estados-nação na elaboração de sua política externa, capaz de criar obstáculos à implementação dos acordos internacionais.

⁴¹ *Ibidem*, p. 17.

Quadro 1

Principais Pressupostos

	Realismo	Liberalismo
Atores	1. Estado-nação unitário e soberano.	1. Atores diversos como ONGs, OIs, ETMs ⁴² , têm importância no sistema internacional e o Estado encontra-se cada vez mais destituído de poder e com a soberania comprometida.
Agenda	2. Composta por questões de Interesse Nacional.	2. Agenda múltipla composta por temas globais, como economia, meio ambiente e tráfico de drogas.
Dinâmica dos Atores	3. O Estado é racional que visa defender seus interesses.	3. A cooperação é a lógica que rege as ações dos atores no tratamento das questões globais.
Estrutura Internacional	4. O sistema internacional é anárquico (sem normas e obrigações) com potencial conflituoso entre os atores.	4. Há uma forte interdependência entre os atores internacionais, com questões que condicionam à implementação de acordos internacionais.

2 TRATADOS INTERNACIONAIS E A QUESTÃO AMBIENTAL

2.1 PAPEL DOS ACORDOS JURÍDICOS NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS GLOBAIS

Uma das mais relevantes características do atual sistema internacional e importante componente do fenômeno da interdependência é o surgimento de “novos” temas na agenda das Relações Internacionais, que tem ocorrido nas últimas décadas, e está intimamente ligado à mudança de percepção que vem acontecendo desde o fim da Guerra-Fria. A superação da Guerra-Fria foi acompanhada também da mudança de paradigmas, realismo – liberalismo, permitindo consideráveis transições no sistema internacional, assim como a mudança de foco das Relações Internacionais. O sistema ditado predominantemente pelos pressupostos realistas era direcionado para o confronto ideológico em que viviam as potências mundiais e a agenda internacional era composta por questões de segurança nacional e de ordem bélica, devido ao potencial conflituoso que imperava no sistema internacional, fazendo com que os demais temas internacionais não fossem tratados.

Evidencia-se, contudo, que com o arrefecimento do conflito Leste-Oeste, as

⁴² Sigla utilizada para Empresas Trans e Multinacionais.

questões militares perderam o foco como problemas centrais das Relações Internacionais⁴³. Novos temas surgiram e a agenda internacional se diversifica na mesma proporção da complexidade desses temas; os desdobramentos econômicos e sociais que tinham status de relevância inferior constituem agora problemas de importância reconhecida entre as Nações. A agenda internacional passa a ser múltipla, repleta de questões sócio-econômicas tão ou mais importantes que os problemas de segurança nacional.

Como afirma Eduardo Viola, o processo da globalização é composto por múltiplas dimensões: *“militar, econômico-produtiva, financeira, comunicacional-cultural, religiosa, interpessoal-afetiva, científico-técnica, populacional-migratória, ecológico-ambiental, epidemiológica, criminal-policial e política”*.⁴⁴ Dessa forma, a interdependência trouxe consigo uma nova dinâmica no que concerne aos assuntos internacionais. Os componentes da agenda internacional não se limitam apenas àqueles importantes ao Estado e a sua sobrevivência; referem-se também à sociedade como um todo, que passa a reivindicar o tratamento de seus interesses e a defesa de seus direitos. Assim, como defendem os liberais, os assuntos de interesse global vêm tomando a devida importância no meio internacional.

A intensificação no debate sobre os novos problemas ocorre principalmente quando o sistema internacional sente sua característica transnacional. Isto é, a transnacionalidade explica o fato de os problemas enfrentados por um Estado não se restringirem às fronteiras territoriais, repercutindo sobre os demais atores do sistema internacional. A complexa rede de fenômenos internacionais amplia também suas conseqüências no âmbito interno. *“Em conseqüência disso, ocorrência e*

⁴³ HELD, David e MCGREW, Anthony. *op. cit.*, p. 8.

⁴⁴ FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo. *Incertezas de sustentabilidade na globalização*, p. 15.

*fenômenos distantes podem passar a ter sérios impactos internos, enquanto os acontecimentos locais podem gerar repercussões globais de peso”.*⁴⁵

O processo de surgimento de novos temas associado à erosão das fronteiras gera uma situação incontrolável, que se excede aos poderes do Estado-nação. Brotou uma tomada de consciência da diversidade de problemas no sistema internacional. Danos extensos ao meio ambiente, violação dos direitos humanos, natalidade explosiva em determinadas regiões, o descontrolado fenômeno da imigração, epidemias devastadoras como a Aids, o narcotráfico, e outros diversos fenômenos são problemas que, por transcenderem as fronteiras dos Estados nacionais, passaram a requerer respostas verdadeiramente globais. Há uma ampliação dos problemas internacionais que, por consequência da interdependência, não se restringem a um território, ao contrário, afetam grande parte dos Estados soberanos. Esses problemas são graves e seu tratamento isolado não gera resultados significativos.

A interdependência condiciona um crescimento dos efeitos mútuos dos novos problemas econômicos, sociais e ecológicos. Este fato torna-se um desafio ao Estado. Problemas como a chuva ácida, o tráfico de drogas, atos terroristas, imigração não são responsabilidade de um Estado; são fatos globais que impulsionam a ação negociada através da cooperação internacional para sua solução.

Dessa forma, os tratados internacionais assumem ser o meio formal de concretização dos atos de cooperação que visam a implementação das iniciativas de solução dos problemas globais, pois têm a capacidade de ordenar as matérias em voga e de regulamentar as ações do Estado, a partir do momento em que este

⁴⁵ HELD, David e MCGREW, Anthony. *op. cit.*, p. 12.

demonstra sua vontade de agir integrado aos demais. Kloss argumenta que a eficiência dos regimes internacionais depende da *“existência de mecanismos de cumprimento que assegurem na sua implementação. Sem tais instrumentos, nem os direitos das partes são respeitados, nem as regras que regem o regime são cumpridas”*.⁴⁶

A rede de vínculos de interdependência entre atores estatais e demais atores internacionais, em grande parte provocada pelos problemas transnacionais, cria uma demanda por mecanismos que promovam soluções integradas de tais questões. De acordo com a concepção realista, assumimos que o sistema internacional é anárquico, composto por Estados que defendem sua soberania e autonomia, a interação desses atores é, portanto, dificilmente conseguida. Dessa forma, a alternativa de solução dos problemas internacionais se traduz através da implementação de tratados internacionais que surgem para minimizar a desvantagem provocada pela ausência de uma autoridade central, conformando-se um mecanismo regulador, promovendo condições de cooperação entre os atores internacionais.

Os instrumentos jurídicos internacionais são considerados a mais importante fonte do Direito Internacional⁴⁷, pois regulamentam as mais relevantes matérias do sistema internacional, criando vínculos obrigatórios para o Estado.

“Os tratados constituem o principal instrumento de cooperação em Relações Internacionais. A tecnologia moderna, as comunicações e o comércio aumentaram, mais do que nunca a interdependência entre os Estados e a disposição destes para aceitarem regras internacionais sobre

⁴⁶ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 89.

⁴⁷ De acordo com Celso Albuquerque, as fontes do Direito Internacional *“constituem os modos pelos quais o Direito se manifesta, isto é, as maneiras pelas quais surge uma norma jurídica”*. MELLO, Celso de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, p. 191.

um grande número de questões de interesse comum...”.⁴⁸

A diplomacia multilateral é um mecanismo fundamental na administração das questões de interesse global, pois é composta por soluções negociadas, que requerem uma coordenação de interesses e adaptação de conduta do Estado. Os tratados internacionais revelam-se ser o instrumento no qual o Estado manifesta sua vontade de agir de forma coordenada com demais Estados e atores do sistema internacional. Assim, esse instrumento caracteriza-se por ser um veículo conciliador das demandas internacionais.

A Convenção de Viena sobre o Direito de Tratados entre Estados, de 1969, oferece a seguinte definição para a matéria: *“tratado significa um acordo internacional concluído entre Estados em forma escrita e regulado pelo Direito Internacional, consubstanciado em um único instrumento jurídico ou em dois ou mais instrumentos conexos qualquer que seja a sua designação específica”.*⁴⁹

Portanto, o tratado é um acordo firmado entre Estados e uma de suas maiores características é ser juridicamente obrigatório e vinculante – *Pacta Sunt Servanda*, isto é, todos os tratados devem ser cumpridos pelas partes. Este princípio faz parte do fundamento⁵⁰ dos tratados. A Convenção de Viena, em seu artigo 26, esclarece: *“Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”.*⁵¹ Assim sendo, no tratado internacional estão as disposições sobre determinada matéria, e para que sejam concluídos, requerem consenso sobre as especificações nele contidas, isto é, os tratados são aplicados somente aos Estados-parte, ou seja, àqueles que consentirem com sua adoção e concordarem com suas

⁴⁸ SILVA, Roberto Luiz. *Direito internacional público*, p. 38.

⁴⁹ Citado por: MELLO, Celso de Albuquerque. *op. cit.*, p. 201.

⁵⁰ SILVA, Roberto Luiz. *op. cit.*, p. 31.

metas e objetivos. Assim, é necessário que haja **convergência de interesses** na matéria em disposição. Isto é, para que sejam concretas a adesão e implementação dos tratados não deve haver choque de interesses e dos objetivos buscados.

Através dos acordos internacionais, os Estados se dispõem a aceitar regras e normas de conduta sobre assuntos de interesse comum. Sua função primordial é a regulação do comportamento do Estado para a ordenação das questões que só podem ser tratadas em um sistema de integrado. *“A essência dos tratados constitui-se na fonte específica de uma obrigação de Direito Internacional contraída voluntariamente por uma pessoa internacional a favor de outra ou outras e que dá origem, por sua vez, a direitos recíprocos”.*⁵²

De acordo com Celso Mello⁵³, quatro são as condições de validade dos tratados internacionais:

- a) Capacidade das partes contratantes: Refere-se à capacidade jurídica para celebração dos tratados. Em geral, a capacidade de ratificação dos tratados é reconhecida aos Estados soberanos, às organizações internacionais, aos beligerantes, à Santa Sé e a outros sujeitos de Direito Internacional.
- b) Habilitação dos agentes signatários: A habilitação refere-se a um instrumento concedido aos representantes de Estados que confere a capacidade de celebrar tratados internacionais e sem esse instrumento qualquer ato relativo à conclusão de tratados não é legal. Essa habilitação é chamada de “plenos poderes” que, segundo a Convenção (art. 2º, c), *“trata-se de um documento expedido pela autoridade competente de um Estado, designando uma ou várias pessoas para representar o Estado na negociação,*

⁵¹ Citado por: SILVA, Roberto Luiz. *op. cit.*, p. 42.

⁵² *Ibidem*, p. 38.

*adoção ou autenticação do texto de um tratado, para manifestar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado ou para praticar qualquer ato relativo a um tratado”.*⁵⁴

c) Consentimento mútuo: O tratado internacional deve estar livre de vícios que possam causar o questionamento sobre sua legitimidade ou que causem sua anulação. De acordo com Celso Mello, quatro são esses vícios: O erro, o dolo, a coação e a corrupção⁵⁵.

d) Objeto lícito e possível: O tratado deve ter objetos executáveis, possíveis de conclusão. Ademais, o tratado deve respeitar as normas do Direito Internacional Geral. Sendo assim, qualquer tratado internacional que contenha violações às normas internacionais e que contrarie a moral do Direito Internacional será nulo.

Dentro dessas quatro condições e compartilhando de interesses comuns, o Estado coloca-se sobre a regulamentação do Direito Internacional e põe sua soberania sobre revisão, para que a norma jurídica regulamente a conduta de seus signatários. *“... os Estados contraem obrigações internacionais no livre e pleno exercício de sua soberania, uma vez que tenham feito não podem invocar dificuldades de ordem interna ou constitucional de modo a tentar justificar o não cumprimento dessas obrigações”.*⁵⁶

Pode-se ressaltar, assim, a complexidade das negociações em torno do estabelecimento de um instrumento jurídico internacional, pois estes revelam a necessidade de reformulação das prioridades do Estado. A partir de seu

⁵³ MELLO, Celso de Albuquerque. *op. cit.*, p. 202.

⁵⁴ Citado por: SILVA, Roberto Luiz. *op. cit.*, p. 47.

⁵⁵ MELLO, Celso de Albuquerque. *op. cit.*, p. 205.

comprometimento junto aos demais atores, os Estados têm a tarefa de fazer uma revisão na sua hierarquia de assuntos. Há, portanto, uma colossal dificuldade de convergir os interesses nacionais aos objetivos contidos no acordo internacional.

Como colocado no primeiro capítulo, o Estado traça interesses que se tornam as diretrizes de sua política externa e que guiam sua conduta. Assim sendo, caso as metas dos acordos de cooperação internacional forem compatíveis às aspirações e ambições do Estado, os acordos são adotados podendo até mesmo representar benefícios à conquista dos interesses nacionais. Contudo, caso esses acordos jurídicos sejam opostos às prioridades da política externa e representem obstáculos à conclusão de seus objetivos, o Estado, soberano de suas ações, toma partido de seus interesses nacionais que representam seus assuntos de importância primária.

Dessa forma, é inegável que as regras impostas pelos tratados internacionais impõem ao Estado a necessidade de reordenação de sua conduta. O consenso em torno de uma obrigação requer que os Estados tenham responsabilidade no sentido de manterem os esforços no cumprimento dos tratados e na efetivação da cooperação internacional, em benefício do “bem comum”. A soberania do Estado passa, portanto, a ser questionada, pois os tratados trazem um constrangimento ao Estado perante o sistema internacional. Sua autonomia de ação é prejudicada. O Estado, antes preocupado primordialmente com seus interesses individuais⁵⁷, coloca em risco sua soberania para o tratamento das questões de interesse global.

Diante dos fenômenos de cooperação internacional, o Estado encontra-se ameaçado, pois seu poder passa a ser questionado e suas ações são “vigiadas” em prol das questões globais e sua autonomia de agir pragmaticamente, de acordo com

⁵⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Proteção internacional dos direitos humanos: Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, p. 47.

seus interesses particulares, passa a ser limitada. *“O benefício coletivo exige cada vez mais ações que contrariam os interesses dos Estados. A formação de regimes e o crescente número de instrumentos legais internacionais impõem certas restrições à soberania dos Estados, levando a ‘internacionalização’ do Estado e ao desaparecimento da anarquia no sistema internacional”*.⁵⁸

O tratado dispõe sobre matérias de interesse global, que podem conflitar com os interesses nacionais. Assim, ao analisar a matéria disposta no tratado e seus interesses individuais, é freqüente que o Estado encontre divergências entre o que está especificado no acordo e entre o que foi traçado como sendo os objetivos nacionais. Tendo em vista a incompatibilidade de interesses, o Estado faz uso de sua soberania e adota políticas que, em primeira instância, são as mais relevantes para o Estado e para seus seguimentos, como a economia e a segurança nacional, repudiando os tratados internacionais que possam causar prejuízo à implementação desses objetivos.

Portanto, é freqüente que existam tensões na formulação dos tratados internacionais, pois seu caráter obrigatório implica na delimitação das ações do governo a ele vinculado. Esse fato pode ser prejudicial às metas traçadas como sendo objetivo nacional. O governo assume compromissos junto à sua população, às alianças que o apóiam e às camadas que o elegem. Compromissos assumidos como o de crescimento econômico podem vir a se tornar objetivos nacionais por representarem importância fundamental para o Estado-nação. Contudo, é possível que as obrigações adquiridas através dos acordos jurídicos internacionais venham a interferir na ação do Estado no cumprimento de seus compromissos e de suas metas nacionais, fazendo com que haja uma incompatibilidade entre compromissos

⁵⁷ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 21.

assumidos no âmbito nacional e internacional. É inconcebível que o Estado sustente tal paradoxo. O Estado-nação é impossibilitado de ser integrado a objetivos completamente opostos. Assim, o Estado é levado a analisar as disposições do tratado e o quanto ele fere seu direito de buscar seus interesses. O governo procura suprir a demanda daqueles que o elegem e defender aquilo que lhe é mais relevante; caso os interesses nacionais representem maior vantagem ao Estado, os tratados são repudiados. A divergência existente entre o tratado e os interesses nacionais é, portanto, um entrave à implementação do acordo.

A ameaça ao Estado, à sua soberania e à sua hierarquia de assuntos torna-se concreta. O Estado é impedido de agir na busca de seus objetivos caso suas ações representem prejuízo à integridade do acordo, às metas traçadas e às normas impostas. As disposições e regras determinadas pelo tratado promovem, portanto, danos no poder de decisão do Estado, na delimitação sobre suas políticas e objetivos. Diante desse desafio e da possibilidade de seu desmoronamento, o Estado-nação é levado a reanimar os pressupostos da escola clássica realista com o objetivo de defender a integridade de sua autonomia e independência para decidir sobre o direcionamento de sua política externa de acordo com seus interesses particulares.

Os Estados retomam a visão defensiva e cética da perspectiva realista ao se depararem com ameaças aos seus interesses. A noção de supremacia também é reanimada; o Estado luta por sua soberania, pois esse pressuposto confere a capacidade de definir os rumos de sua política de acordo com seus interesses individuais⁵⁹. Os Estados soberanos são, nessa perspectiva, independentes e autônomos para reagirem contra os tratados e para assumirem uma hierarquia em

⁵⁸ *Ibidem*, p. 22.

seus assuntos quando se sentirem prejudicados. A noção de interesse nacional se autodetermina, portanto, como um dos conceitos que guiam a conduta do Estado, influenciando diretamente em suas decisões.

A racionalidade torna-se novamente um dos pilares da política externa das Nações, indicando que as decisões devem ser tomadas de forma racional com a finalidade de representarem a melhor alternativa para o Estado na implementação de seus objetivos. Assim, o Estado-nação é levado a agir de forma racional com o objetivo de maximizar suas vantagens no âmbito internacional, a fim de defender o interesse nacional.

Assim sendo, de acordo com os teóricos realistas, ao se deparar com um ato de cooperação internacional, através de seu ato formal – o tratado –, o Estado é levado a tomar suas decisões racionalmente, analisando quais serão os custos aos seus interesses. Mesmo que o referido tratado seja de suma importância para o meio internacional, o Estado faz uso de sua soberania para assumir a alternativa que expresse benefícios aos interesses nacionais, mesmo que signifique prejuízo às questões globais. Em outras palavras, os Estados assumem uma hierarquia em seus assuntos, fazendo com que os objetivos particulares tenham vantagem perante aos problemas mundiais, isso porque os governos têm compromissos internos que não devem ser ignorados. A política externa e os acordos assumidos devem fazer referência ao âmbito nacional, às demandas dos partidos eleitorais, das classes sociais, dos grupos de interesse e dos eleitores. *“No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas habilidades para satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas do desenvolvimento*

⁵⁹ VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *op. cit.*, p. 61.

externo".⁶⁰

Ao se negarem a ratificar um acordo, tendo em consideração seus objetivos particulares, o Estado defende o direito de supremacia na delimitação de seus assuntos⁶¹ e desmantela os esforços de cooperação internacional, reafirmando sua importância na definição das Relações Internacionais. Nessa perspectiva, teóricos realistas argumentam que o Estado retoma seu papel de ator central e soberano das Relações Internacionais. A realidade internacional é, portanto, repleta de conflitos de interesses, que por serem de demasiada importância para o Estado, quebram com os esforços de implementação dos tratados de cooperação internacional.

Diferentemente da análise feita pelos autores realistas, marxistas interpretam que a postura do Estado ao quebrar os esforços de concretização dos tratados internacionais refere-se à tentativa de defesa de sua burguesia nacional contra a dominação de outros países. A fim de proteger sua economia contra condição de dependência que existe entre os países desenvolvidos (detentores dos meios de produção) e entre os países da periferia, alienados do poder de produção, o Estado luta pela integridade dos mercados nacionais e nega as ações que possam representar danos a sua estrutura de produção⁶².

As dificuldades impostas à concretização dos acordos internacionais surgem, em grande parte, quando o Estado se vê prejudicado no alcance de suas metas. realistas defendem que os vários temas remanescentes do Estado e de seus interesses formam obstáculos à finalização dos projetos de ação conjunta. Esse fato representa um entrave ao avanço das questões globais que requerem tratamento. A exemplo dos problemas referentes ao meio ambiente, questões de extrema

⁶⁰ PUTNAM, Robert D. *op. cit.*, p. 434.

⁶¹ VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *op. cit.*, p. 7.

importância, de acordo com a visão liberal, que demandam ação conjunta para promoção de soluções, podem ter seu tratamento impedido, se representarem ameaça aos objetivos estatais. O crescimento econômico, por exemplo, que, apesar de demandar contínuas degradações ambientais através consumo dos recursos naturais e processos industriais, representa uma das principais metas dos governos, pois significa um aumento de poder substancial na política e economia internacional, conferindo maior influência deste ator no sistema internacional, favorecendo, dessa forma, o alcance de seus objetivos. Além disso, no âmbito doméstico, o crescimento econômico está intimamente ligado à idéia de desenvolvimento social e redução das desigualdades sociais, na medida em que a melhora da economia proporciona à sociedade acesso às estruturas necessárias, como educação e saúde. É complexa, portanto, a tarefa de conciliação das atividades de crescimento econômico e de proteção ambiental. Apesar da relevância da questão ambiental, seu tratamento pode vir a ser ignorado, pois a meta de crescimento econômico, muitas vezes, representa um objetivo ainda maior aos Estados, por conferir poder de atuação e influência na arena internacional.

2.2 A QUESTÃO AMBIENTAL – NECESSIDADE DE DEFESA DO “BEM COMUM”

⁶² VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. *op. cit.*

O meio-ambiente define bem a noção de “bem comum”.⁶³ O assunto se refere a todos em geral, pois somos dependentes dos recursos naturais para sobrevivência. O tema ecológico-ambiental é, sem dúvida, importante para todos os Estados-nação, todas as organizações internacionais, organizações-não governamentais e, também, para todos os indivíduos, independentes de raça, religião ou nacionalidade, caracterizando-se um dos mais importantes assuntos que compõem a agenda das Relações Internacionais. Nas últimas décadas, o debate sobre a questão ambiental tomou proporções imensuráveis, tanto no âmbito governamental, quanto no âmbito da mobilização civil, tornando-se tema de tratamento jurídico no meio internacional.

A percepção da dimensão ecológico-ambiental vem crescendo consideravelmente. Houve um aumento de consciência de que o meio-ambiente se refere a todos e que seus problemas devem ser tratados de forma coordenada, a partir de práticas compartilhadas e responsabilidade dividida⁶⁴. É impossível considerarmos a proteção ambiental através de ação unilateral ou isolada, pois as conseqüências dos problemas ambientais não se restringem ao território, ao contrário, atingem a todos Estados sem respeitar a noção de fronteiras. A questão ambiental não é um problema local, circunscrito geograficamente, sua dimensão é global. Os efeitos da degradação ambiental afetam mais de um país, tornando-se um problema transnacional que aflige toda a comunidade mundial.⁶⁵

Assim, a comunidade internacional torna-se cada vez mais preocupada com a dimensão dos problemas ambientais. Castells afirma que “*uma conscientização cada*

⁶³ BADIE, Bertrand e SMOUTS, Marie-Claude. *O mundo em viragem – Sociologia da cena internacional*, p. 291.

⁶⁴ Nota-se que a utilização do termo “bem comum” é meramente discursivo, visto que na prática, esses recursos fazem parte do domínio e controle dos Estados e são condicionados aos seus objetivos.

vez maior vem se estabelecendo a partir do caráter global e interdependente de tais questões”.⁶⁶ Percebe-se a urgência do tratamento da questão, trata-se de racionalizar a exploração e os recursos naturais, de recompor o equilíbrio perdido da natureza – ar, água, biodiversidade – para garantir a continuidade da vida no planeta. Problemas tanto de causa exógena como endógena são preocupações gerais e requerem respostas de todos os Estados-nação. A erosão dos solos, a poluição do ar e da água, a diminuição da camada de ozônio, o efeito estufa, a ameaça às espécies animais e vegetais são problemas que demandam soluções através da cooperação entre os governos, de forma que a administração dos problemas seja discutida, incumbindo a todos uma parcela de responsabilidade pela conservação dos recursos naturais e traçando metas de ação, nas quais todos possam agir a favor da proteção do meio ambiente.

Traduzindo a necessidade de uma administração conjunta dos problemas ecológico-ambientais a nível global, vários foram os tratados e convenções a respeito do tema⁶⁷. Um dos mais importantes e alvo de atenção atual é o Protocolo de Quioto, no qual se admite a dimensão internacional dos problemas ambientais, com especial atenção ao problema do aquecimento global.

A ameaça imposta pela degradação ambiental demanda uma ação coletiva entre os Estados e os demais atores internacionais. Os tratados internacionais representam o melhor instrumento de proteção ambiental global, isso porque os acordos jurídicos internacionais sobre o tema criam vínculos nas políticas de proteção ambiental entre os Estados-parte, produzindo um arranjo de ações nos vários segmentos nacionais. Políticas industriais, de crescimento econômico, de

⁶⁵ IRACHANDE, Aninho M. *Direito de intervenção coletiva e a governança global*, p. 64.

⁶⁶ CASTELLS, Manuel. *op. cit.*, p. 142.

⁶⁷ IRACHANDE, Aninho M. *op. cit.*, p. 67.

agricultura e divisão de terras, entre outros, são afetadas em favor das iniciativas de proteção ambiental. Desse modo, os acordos internacionais organizam a conduta dos Estados para que as ações integradas produzam resultados mais efetivos que as ações isoladas. Os tratados ambientais conformam um gerenciamento do comportamento dos governos, traçando metas e atividades a serem cumpridas e, também, proibindo ações que representem danos ao meio ambiente. Kloss reflete sobre a importância dos acordos jurídicos na temática ambiental auxiliando também na implementação dos regimes ambientais.

“...a opinião pública internacional testemunhou a multiplicação de instrumentos jurídicos internacionais que visam a encontrar soluções cooperativas para os problemas ambientais globais. Tais instrumentos deram origem a regimes ambientais internacionais como de mudança de clima, da proteção da biodiversidade, da desertificação e das substâncias que destroem a camada de ozônio.”¹⁶⁸

Os regimes ambientais traduzem a necessidade de um processo de decisão coletivo. Criam condições para a cooperação entre os atores internacionais, facilitando o estabelecimento de mecanismos jurídicos formados por regras e normas que regulamentam a participação dos Estados-nação na promoção da defesa ambiental.

O regime de mudança de clima representa a preocupação global com relação a uma das maiores problemáticas ambientais – o aquecimento global. Esse fenômeno tem sido discutido por todas as nações na tentativa de unir esforços para conter os danos causados pelo aumento da temperatura da Terra ocasionado pelo aumento dos níveis dos gases de efeito estufa. O Protocolo de Quioto representa um marco no regime de mudança de clima, no qual as Nações assumem a

importância da cooperação internacional na defesa do meio ambiente.

*“A realidade da proteção ambiental exige que os regimes sejam respeitados. Para que isso ocorra, há a necessidade de criar mecanismos que garantam o cumprimento dos dispositivos legais, o que implica o fortalecimento dos órgãos internacionais, como os secretariados, e a adequação do interesse nacional aos objetivos da proteção ambiental global”.*⁶⁹

⁶⁸ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 9.

3 A DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE QUIOTO

3.1 INICIATIVAS PARA A RESOLUÇÃO DO IMPACTO DO AQUECIMENTO GLOBAL

As descobertas científicas que relacionam as emissões antrópicas (causadas pela atividade humana) de gases provocadores do efeito estufa (GHG⁷⁰) à mudança do clima geraram uma conscientização na comunidade global sobre a dimensão do problema do aquecimento na Terra, originando, dessa forma, esforços de cooperação entre os Estados. O regime de mudança de clima procura limitar o lançamento desses gases na atmosfera, através de iniciativas multilaterais. O Protocolo de Quioto é um instrumento jurídico que fortalece as ações referentes à redução de emissão dos GHG na atmosfera, pois dispõe de mecanismos legais capazes de incentivar os governos a cumprirem a meta de redução de emissão de

⁶⁹ *Ibidem*, p. 28.

⁷⁰ Sigla utilizada em inglês, que por extenso significa Greenhouse Gases.

GHG.

A atmosfera é um bem comum global⁷¹, do qual todos somos dependentes. Seu tratamento deve ser feito multilateralmente, a respeito de sua importância para todos. Contudo, os interesses nacionais de cada Estado formam obstáculos ao seu tratamento transnacional. É de interesse de todos que a atmosfera seja tratada e cuidada como um patrimônio mundial. Apesar disso, os objetivos econômicos dos países fazem com que a atmosfera seja parte do interesse nacional, seguindo a lógica da produção. A exploração abusiva desse recurso essencial está condicionada à forma de produção adotada internacionalmente que tem causado o problema do aquecimento global, cujos danos são sentidos por todos, o que implica na necessidade de uma ação coletiva para seu tratamento. *“As emissões de gases causadores de efeito estufa de um determinado país, tomadas individualmente, podem prejudicar mesmo aqueles países que não possuem emissões significativas”*.⁷²

O efeito estufa é um fenômeno natural. A atmosfera é composta por diversos tipos de gases⁷³, dentre os quais estão os gases responsáveis pelo efeito estufa que se encontram em menores quantidades na atmosfera.⁷⁴ Esses gases são responsáveis por manter o calor na atmosfera, evitando que a superfície terrestre se esfrie; sem esse aquecimento *“a vida no planeta, tal como a conhecemos, não seria possível”*.⁷⁵ O problema do efeito estufa vem ocorrendo devido ao aumento desses gases, em especial o dióxido de carbono (CO₂), que promovem um aumento da

⁷¹ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 5.

⁷² *Ibidem*, p. 26.

⁷³ Os principais gases que compõem a atmosfera são: Nitrogênio (N₂) e o Oxigênio (O₂), que compõem aproximadamente 99% da atmosfera. INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *Perguntas e respostas sobre mudanças climáticas*, p. 6.

⁷⁴ Os gases de efeito estufa mais conhecidos são o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O) e também o vapor d'água. *Ibidem*, p. 6.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 6.

temperatura acima do normal, com conseqüências sem precedentes.

Existem, ainda, incertezas científicas quanto ao impacto das atividades humanas no aquecimento global. Contudo, cientistas acreditam que é possível estabelecer uma relação entre o efeito estufa e o descontrolado lançamento de poluentes na atmosfera. A excessiva concentração dos GHG na atmosfera vem acontecendo nos últimos 100 anos⁷⁶, ocasionada pelas atividades humanas que se referem principalmente à queimada desenfreada de combustíveis fósseis – petróleo, carvão mineral e gás natural – por indústrias, termoelétricas, veículos e o desmatamento. Essa elevação de quantidade de CO₂ retém o calor a níveis elevados na atmosfera, promovendo, dessa forma, o aumento na temperatura global, que pode ter conseqüências catastróficas. Luís Alves indica alguns dos efeitos previstos causados pelas alterações climáticas⁷⁷:

- a) Aumento das inundações e da magnitude das secas nos locais mais susceptíveis de seca ou inundações;
- b) Aumento da incidência de morte e de doenças graves em indivíduos de idade avançada e ligados à pobreza urbana;
- c) Decréscimo da produtividade agrícola em regiões mais susceptíveis de seca ou inundações;
- d) Redução na qualidade e quantidade de colheitas, etc.

As preocupações com o aquecimento global foram reconhecidas em 1990 através de um relatório elaborado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), órgão respeitado pela comunidade internacional na questão

⁷⁶ *Ibidem*, p. 7.

⁷⁷ ALVES, José Luis. O Protocolo de Quioto e as políticas ambientais, em: PORTUGAL. Ministério do Planeamento. *Informação internacional – Análise económica e política*, p. 74.

climática, que indicava a possível relação das atividades humanas com o aquecimento global. A respeito dos alarmes que a comunidade científica promovia, os esforços a respeito do tema foram marcados em 1992, com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC). Tomando as incertezas científicas quanto à influência antrópica sobre o aquecimento global, a Convenção-Quadro foi adotada seguindo o “princípio da precaução”⁷⁸ que indica que os Estados devem assumir a responsabilidade pelos atos e evitar a exploração abusiva dos recursos naturais de forma a prevenir os possíveis custos ambientais que as atividades produtivas podem causar. A UNFCCC representou a conscientização da dimensão do problema do aquecimento global através de ação negociada, que estabeleceu bases para a cooperação entre os Estados na temática do aumento da temperatura global.

A UNFCCC foi aberta para assinatura na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) e foi ratificada por mais de 175 países⁷⁹ e entrou em vigor em 1994. Kloss argumenta que a UNFCCC foi um marco institucional importante para o regime de mudança de clima, pois além de estabelecer princípios gerais de ação para solução do problema, dá origem ao Protocolo de Quioto, que oferece metas para efetivação da Convenção.⁸⁰

O tratamento coletivo da questão do aumento da temperatura global implica numa flexibilização dos governos para que a meta de redução dos GHG seja alcançada. A UNFCCC e o Protocolo de Quioto conformam-se em mecanismos para colaboração entre Estados soberanos na situação de interdependência gerada pelo problema do aquecimento. As atividades que favorecem a redução de lançamento

⁷⁸ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 2.

⁷⁹ INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *op. cit.*, p. 17.

⁸⁰ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 55.

dos gases de efeito estufa devem ser traçadas através de decisões integradas que serão estruturadas e praticadas a nível doméstico, através da interferência do Estado em seus setores, como o setor industrial e a agricultura, para que haja uma significativa redução da poluição.

*“Os governos são forçados a abandonar os processos internos em favor de processos coletivos de decisão. Assim, a partir das informações científicas sobre os perigos do aquecimento global, países negociaram e aprovaram a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, em 1992, e adotaram o Protocolo de Quioto, em 1997. A opção pela regulamentação internacional e pela criação de mecanismos de incentivo a reduções nas emissões de gases de efeito estufa decorre da impossibilidade de se alcançar um resultado ótimo a partir da ação individual”.*⁸¹

A UNFCCC teve como resultado a percepção de que o aquecimento da Terra é um problema global de responsabilidade comum, mas diferenciada.⁸² Países de economias industrializadas e países em desenvolvimento (PEDs) dividem uma responsabilidade diferenciada sobre a emissão dos GHG pois sabe-se que as emissões dos países industrializados são maiores que nos países em desenvolvimento. As economias mais desenvolvidas têm um histórico de contribuição acumulada de emissão de poluentes na atmosfera, devido à potencialidade de suas indústrias⁸³. Dessa forma, a Convenção dividiu os países em dois grupos, para que sejam tratados distintamente, de acordo com seu histórico de emissão. Assim, os países industrializados estão relacionados como países do Anexo I⁸⁴, isto é países responsáveis por maior parte da contribuição de emissão de

⁸¹ *Ibidem*, p. 27.

⁸² PROTOCOLO DE QUIOTO, 1997, artigo 10.

⁸³ INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM), *op. cit.*, p. 14.

⁸⁴ “A Convenção divide os países em dois grupos: países que fazem parte do Anexo I da Convenção, incluindo países desenvolvidos e países com economias em transição (Alemanha, Austrália, Áustria, Bielo-Rússia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, República Tcheca, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia) e países que não fazem parte do Anexo I, compreendendo os países em desenvolvimento”. KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 56.

gases de efeito estufa, já os PEDs estão relacionados na Convenção como os países que não fazem parte do Anexo I (não Anexo I)⁸⁵.

Para dar continuidade ao processo de implementação da Convenção, os países signatários passaram a se reunir anualmente com objetivo de discutir os avanços da UNFCCC, a adoção de metas quantitativas para a redução de emissão dos gases de efeito estufa e a criação de mecanismos que proporcionassem essa redução. Essas reuniões são chamadas Conferências das Partes (COP), órgão máximo da Convenção, responsável pelo processo de tomada de decisão. Em dezembro de 1997, foi realizada a COP3 no Japão que instituiu, através de um complexo processo de negociação, o Protocolo de Quioto, um mecanismo legal internacional cujo propósito é criar regras e normas no objetivo de implementação da Convenção e que está alicerçado no comprometimento dos países na proposta de unir esforços no tratamento do problema do aumento da temperatura.⁸⁶

3.2 O PROTOCOLO DE QUIOTO

O Protocolo de Quioto é um acordo jurídico internacional adotado como um suplemento à Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, agindo como um instrumento para viabilizar e complementar a Convenção.⁸⁷ Seu objetivo principal é

⁸⁵ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *A guide for the Climate Change Convention and its Protocol*, p. 14.

⁸⁶ INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *op. cit.*, p. 20.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 17.

estabelecer metas de redução de gases causadores de efeito estufa, para prevenção das conseqüências que o aumento da temperatura da Terra podem trazer. Isto é, o Protocolo contém metas quantificadas⁸⁸ de redução de emissão de gases de efeito estufa direcionadas aos países do Anexo I que o ratificarem. Essa é a diferença essencial entre a UNFCCC e o Protocolo. A Convenção não chegou a estabelecer quantidades específicas de redução de GHG para os países-membros, as metas representam o avanço entre a UNFCCC e o Protocolo.

O Protocolo de Quioto representa uma importância sem precedentes na matéria de cooperação internacional e de defesa ambiental. Esse instrumento pavimenta o caminho para a cooperação internacional no tratamento da situação de interdependência que o problema do aumento da temperatura condiciona.⁸⁹ Sua adoção é resultado dos esforços dos governos ao assumir, perante a comunidade internacional, o compromisso de agir dentro de suas fronteiras em prol da questão climática, a partir das determinações tomadas multilateralmente.

O Protocolo conta com os chamados “mecanismos de flexibilização”⁹⁰ que oferecem facilidades no cumprimento das metas de limitação de emissão dos GHG:

- a) Comércio de Emissões: Esse mecanismo permite que os grandes emissores comprem cotas ou permissões daqueles países que alcançaram suas metas de redução acima do estipulado.
- b) Implementação Conjunta: Previsto entre países do Anexo I, esse mecanismo permite que as metas de redução de emissão de gases de efeito estufa sejam alcançadas através de implementação de projetos em outros

⁸⁸ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 1.

⁸⁹ WORLD WILDLIFE FUND. *Kyoto without the U.S. – Costs and benefits of EU ratification of the Kyoto Protocol*, p. 2.

⁹⁰ INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *op. cit.*, p. 22.

países onde custos do corte de emissão dos GHG sejam mais baixos.

c) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: Esse mecanismo prevê que “os países do Anexo I poderão desenvolver projetos que contribuam para o desenvolvimento sustentável de países em desenvolvimento de modo a ajudar na redução de suas emissões. Essas iniciativas gerariam créditos de redução para os países do Anexo I, e ao mesmo tempo ajudariam os países em desenvolvimento, pois estes se beneficiariam de recursos financeiros e tecnológicos adicionais para o financiamento de atividades sustentáveis e da redução das emissões globais”.⁹¹

Esses mecanismos de flexibilização foram adotados a fim de minimizar os custos que as economias dos Estados-partes teriam que enfrentar ao ratificar o Protocolo, pois oferecem aos países industrializados a possibilidade de alcançarem parte da redução de GHG fora dos limites das fronteiras⁹². Esses mecanismos reafirmam a relação de dominação entre os países industrializados, sobre os países em desenvolvimento. Aqueles que detêm os recursos financeiros podem reduzir parte significativa de sua meta através da compra de cotas daqueles que já alcançaram suas metas, amenizando o impacto que o Protocolo teria sobre o setor industrial, defendendo, dessa forma, o componente econômico do interesse nacional.

Os países do Anexo I que ratificarem o acordo têm o compromisso de reduzir suas emissões totais de GHG num total 5% com base no ano de 1990, entre o período de 2008 e 2012.⁹³ Contudo, o Protocolo indica que cada parte do Anexo I tem uma meta de redução individual. Há uma grande variação nas metas de cada

⁹¹ *Ibidem*, p. 23.

⁹² KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 44.

país, determinada através do histórico de emissão de poluentes. Os países que não fazem parte do Anexo I continuam parte regulamentada por esse instrumento, contudo, sem o dever de reduzir suas emissões durante esta primeira etapa de compromisso.⁹⁴

As negociações sobre a adoção do Protocolo foram marcadas por intensos conflitos entre os governos. As metas de redução diferenciadas criaram choque entre os PEDs e os países industrializados. Países em desenvolvimento eram contrários às obrigações sobre a redução de emissão de GHG, isso porque afetaria seriamente as economias emergentes. Já os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, clamavam pela igualdade de compromissos, defendendo a participação dos países em desenvolvimento no objetivo de reduzir os gases de efeito estufa.⁹⁵

Apesar da sua importância, o Protocolo ainda não se tornou efetivo. Para entrar em vigor, o Protocolo tem duas condições: deve ser ratificado por um número mínimo de 55 países ao mesmo tempo em que contabilize 55% das emissões de gases de efeito estufa dos países do Anexo I.⁹⁶ Somando as emissões dos países do Anexo I, o total de emissões alcança o exigido pelo Protocolo. Contudo, países como os Estados Unidos (principal emissor de gases de efeito estufa⁹⁷) e a Rússia não assumiram o compromisso de ratificação. Atualmente, 61 países⁹⁸ responsáveis por apenas 43,9% das emissões globais⁹⁹ ratificaram o Protocolo de Quioto. Sendo assim, o Protocolo ainda não alcançou a meta exigida para entrar em vigor.

⁹³ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *op. cit.*, p. 22.

⁹⁴ INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *op. cit.*, p. 21.

⁹⁵ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 61.

⁹⁶ PROTOCOLO DE QUIOTO, 1997, artigo 25.

⁹⁷ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 61.

⁹⁸ Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/clima/quioto/signata.htm>>. Acesso em 18 de junho de 2003.

A atual situação do Protocolo de Quioto é, portanto, complexa, pois com a ratificação desse instrumento, a diplomacia multilateral forma as bases para a ação doméstica¹⁰⁰ dos Estados-parte. O Protocolo de Quioto obriga aos seus signatários uma adaptação das políticas nacionais para o alcance do objetivo de limitação do lançamento de poluentes na atmosfera. Esse mecanismo jurídico prevê que, para uma redução significativa da emissão dos GHG, deve haver alterações consideráveis na política energética, no setor de transportes, na política industrial e na agricultura.¹⁰¹

3.3 O IMPASSE DO PROTOCOLO DE QUIOTO

A posição pragmática americana tem colocado a implementação do processo de consolidação do regime internacional de mudança de clima sobre ameaça. Desde as negociações sobre sua instituição, o Protocolo de Quioto enfrenta uma situação de impasse condicionada por conflitos de interesses multi-setoriais. As divergências sobre as metas e mecanismos relacionados à limitação de lançamento dos GHG têm dificultado o acordo sobre o clima, impedindo que as ações a respeito do problema do aumento da temperatura sejam promovidas. A tentativa de lidar com a redução de emissão de GHG esbarra nas diretrizes de política externa norte-americana que

⁹⁹ Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/kpthermo.html>>. Acesso em 18 de junho de 2003

¹⁰⁰ KLOSS, Emerson Caraiola, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰¹ WORLD WILDLIFE FUND. *The American way to the Kyoto Protocol: An economic analyses to reduce carbon pollution*, p. 1.

se expressa na defesa de sua economia.

As políticas de combate à mudança climática que fazem parte do Protocolo determinam ações domésticas e interferência nos setores industriais para a efetiva redução de lançamento de poluentes responsáveis pelo efeito estufa. A resistência americana em interferir em seu processo industrial suspendeu as ações sobre o regime de mudança climática. Desde a negação do Congresso norte-americano, que ressalta os efeitos negativos do Protocolo durante o governo Clinton, reafirmada pelas declarações do atual presidente George W. Bush, as negociações sobre o Protocolo estão em situação de impasse. Ao confirmar sua postura sobre o Protocolo, os Estados Unidos frustraram não só os países que empenharam esforços de cooperação para promover melhorias do clima no planeta, mas também uma parcela significativa de sua população que apóia as iniciativas para prevenção do aquecimento global e que é a favor do Protocolo de Quioto, não querendo arcar com os custos do aumento de temperatura da Terra.¹⁰² A comunidade internacional se vê diante do problema do aumento da temperatura global e do dilema da possibilidade de não cumprimento das metas de corte na emissão de gases de efeito estufa, acordadas no Protocolo de Quioto.

Em todo o processo de negociação, os Estado Unidos assumiram uma postura pragmática, como apresenta a teoria realista, defendendo a alternativa que melhor representasse seus interesses econômicos. A postura americana com relação ao Protocolo tem sido a mesma desde que se iniciaram as negociações, durante o governo Clinton. A administração Bush reafirmou a política que vinha sendo adotada, seguindo uma posição mais radical com relação à questão climática. Dessa forma, a administração Clinton e Bush não mostram diferenças relevantes no

¹⁰² Europa dá o exemplo, em: *Correio Braziliense*. Brasília, 01.06.2002, p. 16.

processo do regime de mudança climática, pois os dois governos declararam a decisão de não ratificação ao Protocolo de Quioto, alegando proteção às suas indústrias.

*“A recente polêmica ao que cerne a questão, em grande parte alimentada pela administração norte-americana, é essencialmente motivada por fatores políticos e econômicos. Ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de tomar medidas concretas para enfrentar o aquecimento global, George W. Bush procura desvalorizar os efeitos nefastos do CO₂, não só para satisfazer sua clientela política, mas também porque as implicações econômicas das reduções de emissão de outros poluentes serão sempre muito menos gravosas para os EUA”.*¹⁰³

A administração Clinton teve caráter mais flexível em relação ao Protocolo de Quioto. Em comparação à administração de Bush, o governo Clinton seguia uma política multilateral, com maiores esforços de negociação e cooperação, assemelhando-se mais aos preceitos da escola liberal. A característica marcante da administração Clinton no processo de negociação do Protocolo de Quioto foi a tentativa de adequação desse instrumento às necessidades de suas indústrias. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que agia no contexto baseado no multilateralismo, salientando a importância do Protocolo¹⁰⁴, o governo Clinton procurava defender sua economia e os interesses dos grupos internos; seu multilateralismo era, portanto, uma estratégia de conciliação buscando não ignorar a opinião do Senado e proteger o segmento industrial da pressão da comunidade internacional. A posição desse governo era, portanto, ambígua, sem uma definição concreta sobre sua postura com relação ao Protocolo. Clinton assinou o Protocolo de Quioto ciente que a maioria do Senado votaria contra sua ratificação. Já o governo Bush é nomeadamente contra o Protocolo, não expressando qualquer

¹⁰³ ALVES, José Luis. *op. cit.*, p. 86.

esforço de cooperação para a solução do problema do aquecimento global, agindo de forma unilateral, assumindo uma postura que se aproxima mais à teoria realista. Para reduzir as críticas sobre posição sobre o Protocolo, Bush sinaliza com “opções inovadoras”¹⁰⁵, isto é, planos alternativos de redução de emissão de GHG.

A repercussão que o Protocolo promoveu nos setores industriais norte-americanos se deve à forte dependência dessa economia aos combustíveis fósseis.¹⁰⁶ Os Estados Unidos são os maiores consumidores mundiais de carvão, petróleo e gás natural, respondendo por 36% da emissão de gases de efeito estufa dos países do Anexo I.¹⁰⁷ Dessa forma, as características da economia norte-americana tornam difícil a aceitação de metas de redução de emissões, pois tornaria mais cara a utilização de recursos energéticos tradicionais.¹⁰⁸

Luis Alves assinala alguns dos impactos da aplicação do Protocolo de Quioto sobre a economia americana, como: subida dos preços dos recursos energéticos, apesar da diminuição da procura; perda da competitividade em relação aos produtos de Estados não abrangidos pelas limitações de emissões; decréscimo da atividade econômica e impacto negativo no PIB; perda de 1 a 5 milhões de postos de trabalho.¹⁰⁹

Na política de defesa do segmento industrial, ambos governos criticaram arduamente a decisão de exclusão dos países em desenvolvimento das obrigações de redução de gases de efeito estufa. Isso porque o Protocolo determina aos países industrializados investimento em processos de produção limpa, que reduzem significativamente a emissão de poluentes no ar, fato que aumentaria os custos de

¹⁰⁴ ALVES, José Luis. *op. cit.*, p. 81

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 83.

¹⁰⁶ WORLD WILDLIFE FUND. *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁷ ALVES, José Luis. *op. cit.*, p. 84.

¹⁰⁸ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 47.

produção, fazendo com que as indústrias norte-americanas perdessem a competitividade no comércio internacional frente às empresas dos países emergentes.¹¹⁰ Dessa forma, como indica a teoria realista, os Estados Unidos agem de forma a proteger sua economia e segmento industrial que expressam o interesse nacional norte-americano. Seguindo a lógica que represente maiores benefícios aos interesses nacionais norte-americanos, o Presidente Bush declarou em carta escrita aos senadores Hagel, Helmes, Craig e Roberts, no ano de 2001:

*“Como sabem, oponho-me ao Protocolo de Quioto porque exclui dos compromissos 80% do mundo, nomeadamente os maiores centros populacionais como China e a Índia, e causaria sérios danos à economia dos EUA. O voto do Senado, 95-0, revela a existência de um claro consenso sobre a injustiça e ineficácia do Protocolo para abordar a questão das alterações climáticas”.*¹¹¹

A administração Clinton expressou sua recusa ao Protocolo através do Senado norte-americano, que é contra as especificações desse instrumento por representar vulnerabilidade dos Estados Unidos no comércio internacional. Esse país defende que países de mercados emergentes assumam metas quantificadas de redução de GHG já que o problema do aquecimento global é transnacional e, dessa forma, exige o esforço de todos os Estados. Nesse contexto, amparado por uma resolução de 1997, que obrigava que qualquer tratado que o governo Clinton assinasse deveria ser analisado e ratificado pelo Congresso, o senado norte-americano, de maioria republicana, negou-se a ratificar o Protocolo de Quioto por considerá-lo prejudicial a sua economia. O senado entendeu que a indústria do país estaria em desvantagem perante a de outros e afirmou que não ratificaria o tratado

¹⁰⁹ ALVES, José Luis. *op. cit.*, p. 80.

¹¹⁰ STRONG, Maurice. Sucesso depende do Norte, em: *Ecologia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 11, p. 36, maio, 2001.

enquanto os países em vias de industrialização não se tornassem parte de regulamentação desse instrumento.¹¹² Analogamente, o presidente Bush enfatiza os efeitos negativos que o Protocolo de Quioto teria sobre a economia de seu país e indica que não aceitará a obrigação de reduzir o uso de combustíveis fósseis enquanto o Protocolo não estabelecer limites semelhantes para países em desenvolvimento como China, Índia e Brasil.¹¹³

As incertezas científicas foram também levantadas por ambos governos como uma justificativa para bloquear a adesão ao Protocolo. Ambos governos questionaram a cientificidade dos estudos elaborados pelo IPCC e afirmaram a falta de certeza sobre a influência antrópica no aumento da temperatura. Tanto Clinton¹¹⁴ quanto Bush levantaram o fato de que a hipótese da influência das atividades humanas sobre o clima é questionável. Apesar dos sérios estudos divulgados pelo IPCC, o presidente americano Bush, declarou que “*o estado incompleto do conhecimento das causas do efeito estufa não justifica tomar medidas que poderiam prejudicar os consumidores americanos*”.¹¹⁵ Isto é, a falta de solidez científica não vale o esforço de interferência no setor industrial e na sua economia.

Dessa forma, desde o governo Clinton, o principal argumento para a recusa americana ao Protocolo tem sido o impacto negativo que as reduções na emissão de gases de efeito estufa teriam sobre a economia. Sendo assim, as de justificativas dos governos a respeito da questão climática têm sido semelhantes. A defesa norte-americana à sua economia e indústrias são os pontos-chave no entendimento da

¹¹¹ ALVES, José Luis. *op. cit.*, p. 83.

¹¹² KNIGHT, Anielle. ONU tenta tirar Quioto do impasse, em: *Correio Braziliense*, Brasília, 25.10.1999, p. 12.

¹¹³ EUROPA dá o exemplo, *op. cit.*

¹¹⁴ BILLER, Dan. O encontro de Quioto, em: *Conjuntura Econômica*, v. 51, nº 12, dez. 1997, p 57.

¹¹⁵ GOLDEMBERG, José. O presidente Bush e as mudanças climáticas. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2001/04/03/aberto001.html>>. Acesso em: 16 de junho de 2003.

situação de impasse do Protocolo de Quioto. Contudo, a maior flexibilidade do governo Clinton nas negociações sobre o Protocolo deu maior credibilidade aos Estados Unidos frente à sociedade internacional, acarretando em expectativas de sua participação e, até, de uma possível liderança sua no regime. Esse governo empenhou esforços, mostrando maior vontade de cooperação sobre o tema. Na tentativa de conciliação dos interesses do setor industrial e da pressão da comunidade internacional, a alternativa encontrada por essa administração foi pressionar as negociações para a adoção dos “mecanismos flexíveis”¹¹⁶ que hoje constam no protocolo, com objetivo de minimizar os custos às suas indústrias.

Esses mecanismos oferecem a possibilidade de reduzir parte significativa de suas emissões através da compra e venda de cotas de emissão de GHG, a maior parte da redução deve ser feita dentro de cada país.¹¹⁷ Nesse sentido, Clinton assumiu um importante papel nas negociações do Protocolo de Quioto, pois confrontando o problema do aquecimento global, sua postura foi de analisar as circunstâncias domésticas e as pressões internacionais, assumindo, assim, a política de a conciliação dos dois níveis, defendendo em última instância os interesses nacionais.

A posição americana é vista hoje como intransigente. O Presidente Bush afirma que as condições do Protocolo são extremamente desfavoráveis para os Estados Unidos, pois o corte 7% de suas emissões de GHG que esse país deverá fazer até 2012 tem como nível base as emissões de 1990. Contudo, desde 1990, o lançamento de GHG dos Estados Unidos, não se estabilizou, tampouco reduziu, ao contrário continuam a aumentar. Na prática, isso significa que em 2012 a redução deverá ser muito maior que os 7%. “...os níveis de emissões continuaram a

¹¹⁶ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 44.

*aumentar durante os períodos de crescimento econômico, afastando-se cada vez mais das reduções previstas no Protocolo”.*¹¹⁸

Nesse sentido, a postura tomada atualmente pelo Presidente George W. Bush diverge da apresentada no período de sua campanha eleitoral. Em suas propostas eleitorais, quando enfrentava o candidato democrata-ambientalista, Al Gore, George W. Bush declarou que iria apoiar, por lei, a limitação da emissão de CO₂, e tinha o objetivo de fazer com que suas indústrias alcançassem padrões de produção limpa para redução das emissões de gases de efeito estufa recebendo, dessa forma, apoio da sociedade civil voltada para a questão ambiental.¹¹⁹ Luís Alves afirma, contudo, que a posição do Presidente americano Bush com relação ao Protocolo de Quioto atende a demanda dos financiadores de sua campanha eleitoral, as companhias ligadas à produção de petróleo.

*“Contando durante a campanha eleitoral com um apoio financeiro sem precedentes do setor energético tradicional, George Bush resolve enfrentar a escassez de energia que afeta os EUA com base num relatório que considera determinante o aumento da oferta na resolução do problema, propondo o recurso massivo às fontes energéticas mais abundantes e mais baratas, nomeadamente o carvão e o petróleo... o que implicaria a construção de numerosas centrais elétricas e um considerável aumento de emissões”.*¹²⁰

Independente do governo em questão, a pressão do setor industrial se fez efetiva, identificando-se como uma diretriz da política externa americana no regime de mudança de clima. Nesse contexto, no que concerne à questão climática, o interesse nacional americano compreende, em primeiro lugar, o componente

¹¹⁷ MENCONI, Darlene. O planeta em perigo, em: *Isto É*, nº 1626, nov. 2000, p. 90.

¹¹⁸ ALVES, José Luis. *op. cit.*, p. 87.

¹¹⁹ SARNEY, José Filho, Mudanças Climáticas e o Protocolo de Kyoto. Disponível em: <http://www.ecolatina.com.br/artigos/gest_aguas/gest_aguas_07.asp>. Acesso em 16 de junho de 2003.

econômico englobando sua matriz energética.¹²¹ O grau de dependência em relação aos combustíveis fósseis influenciou a posição americana na sua decisão de recusar os esforços do regime de mudança do clima.

Assemelhando-se aos critérios realistas, os Estados Unidos reafirmam o interesse nacional como um critério que guia sua conduta e que dita suas decisões políticas, sem observação aos compromissos assumidos perante a comunidade internacional e sem analisar sua responsabilidade no fenômeno do aquecimento global. Assim, esse país justifica a impossibilidade de ratificar o Protocolo de Quioto, pois a meta de redução na emissão de GHG de 7% ao até 2012 implicaria numa contração significativa do crescimento econômico norte-americano.

Dessa forma, a despeito das afirmações dos teóricos ortodoxos, o interesse nacional não é um conceito que nasce apenas das percepções dos estadistas e do alto poder decisório do Estado. O Protocolo de Quioto se encontra condicionado à inflexibilidade das indústrias ligadas à produção de combustíveis fósseis. Essa situação contraria a visão da teoria realista que assume um poder decisório unitário e integrado, com decisões unificadas advindas do estadista.¹²² O interesse nacional é formado por múltiplos grupos e setores domésticos que utilizam seu poder de barganha junto ao governo para defender seus interesses, como é defendido pelos teóricos liberais. A respeito disso, verifica-se a consistência do trabalho de Putnam, que analisa a interação dos níveis doméstico e internacional e como o plano interno influencia de forma determinante a condução dos assuntos da política externa dos Estados.¹²³

As forças internas contrárias ao Protocolo são constituídas principalmente

¹²⁰ ALVES, José Luis. *op. cit.*, p. 88.

¹²¹ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 31.

pelos segmentos da economia relacionados à produção e utilização de combustíveis fósseis que disseminam a idéia de que a redução de emissão de GHG teria custos extremamente altos. As companhias de petróleo e as empresas automobilísticas norte-americanas atuam de maneira decisiva junto ao Senado através de lobby, impedindo a posição do governo em prol do regime.¹²⁴ A Associação Americana dos Fabricantes de Automóveis (AAMA), que representa a Ford e a General Motors, atuou de forma significativa junto ao Senado, alertando sobre os prejuízos que o Protocolo de Quioto representaria para o segmento industrial, tanto para o aumento dos custos e para a perda da competitividade quanto para a implicação sobre redução de empregos. Durante a Cúpula dos Oito, realizada em Denver, em 1997, o então presidente da AAMA, Andrew Card Jr., declarou: *“as negociações na convenção sobre as mudanças climáticas é uma das grandes nuvens negras no horizonte. Estamos preocupados porque a posição americana pode colocar nossa economia em risco, principalmente se os países em desenvolvimento ficarem fora do jogo”*.¹²⁵

Assim sendo, a conciliação das demandas dos grupos internos de múltiplos interesses junto às diretrizes da política externa estabelecida pelo poder decisório governamental americano parece ter determinado sua posição negociadora no regime de mudança de clima, reafirmando a importância do âmbito doméstico na tomada de decisão, como indica a teoria liberal. O resultado da conjunção dos interesses desses dois segmentos favoreceu a rejeição americana ao Protocolo.¹²⁶ O interesse nacional no cenário do regime de mudança do clima resulta, portanto, da

¹²² BRAILLARD, Philippe. *op. cit.*, p. 135.

¹²³ PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games*.

¹²⁴ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 47.

¹²⁵ TACHINARDI, Maria Helena. Países ricos adiam acordo sobre o efeito estufa, em: *Gazeta Mercantil*, 23.06.97, p. A-13.

¹²⁶ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 35.

relação dos diferentes elementos políticos, econômicos e sociais.¹²⁷

*“O Governo americano foi influenciado pelas pressões do Senado, pelas indústrias de combustíveis fósseis e pelas empresas fabricantes de automóveis a não aceitar compromisso que isentem de responsabilidades os países em desenvolvimento e que desconsiderem as implicações para a economia e para os empregos nos EUA”.*¹²⁸

A resultante política privilegiou o componente econômico-industrial do interesse nacional, fazendo com que os Estados Unidos sigam a lógica individual de maximização de seus interesses nacionais, continuando, dessa forma, a emitir os GHG.¹²⁹ Essa lógica de ação tem forte influência da teoria realista. Os Estados Unidos assumiram uma hierarquia entre seus assuntos, diferenciando aqueles mais relevantes. A economia e suas indústrias ocuparam o lugar de importância elevada, sendo considerados *high politics*, já o Protocolo e o regime de mudança de clima foram considerados de importância inferior naquela conjuntura, *low politics*. Sua posição independente nas relações internacionais é justificada pelo conceito de soberania, apresentado pela teoria ortodoxa que legitima ações autônomas em relação ao problema do aquecimento global, permitindo a contínua emissão dos gases de efeito estufa, mesmo que represente prejuízo mundial. Nessa lógica, os Estados Unidos são donos de suas ações e têm o direito de continuar emitindo GHG dentro de seu território se tal atividade representar a satisfação dos interesses nacionais.

A comunidade internacional une esforços para a adoção desse mecanismo que representa um marco para os regimes internacionais em geral, defendendo a

¹²⁷ *Ibidem*, p. 33.

¹²⁸ TACHINARDI, Maria Helena. *op. cit.*

¹²⁹ KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 8.

cooperação, como apontam os teóricos liberais, como o meio de ideal para solução desse problema ambiental. A pressão internacional sobre os Estados Unidos tem sido forte. A opinião pública, as organizações-não governamentais e demais Estados condenaram a negação americana ao tratado. A União Européia está entre os maiores defensores dessa causa. As críticas aos Estados Unidos partem principalmente do G7 que em sua maioria adotou o Protocolo de Quioto, fazendo desse um parâmetro para a política econômica e para a política ambiental internacional.¹³⁰ A insatisfação da sociedade em geral com a postura norte-americana se expressou na reunião de 2000 que ocorreu em Haia, na qual uma militante arremessou uma torta de chocolate no rosto do chefe da delegação americana, o secretário de Estado do governo Clinton, Frank E. Loy.¹³¹

Por serem os maiores consumidores e emissores de combustíveis fósseis, a participação norte-americana torna-se fundamental para concretização do Protocolo de Quioto. Contudo, o governo americano defendeu uma postura autônoma, seguindo seus interesses e conjunturas domésticas.¹³² Sem o maior poluidor do mundo, a capacidade de o tratado levar à redução das emissões fica fragilizada. Há o risco de o acordo não se tornar um documento com força legal, já que precisa ser ratificado por países responsáveis por pelo menos 55% da emissão global. *“Em função de ser o país com maior emissão e, portanto, o país que obtém os maiores benefícios individuais da utilização da atmosfera, os Estados Unidos podem comprometer qualquer tentativa de concerto em torno da adoção de instrumentos internacionais de combate à mudança do clima”*¹³³

¹³⁰ RABINOVICI, Moisés. Blair faz ataque velado aos Estados Unidos e Canadá, *O Estado de S. Paulo*, 24/06/1997, p. A-16.

¹³¹ MENCONI, Darlene, *op. cit.*

¹³² KLOSS, Emerson Caraiola. *op. cit.*, p. 37.

¹³³ *Ibidem*, p. 7.

A anarquia internacional é um dos fatores que levam ao impasse do Protocolo. De acordo com a teoria realista, os Estados não têm uma regulamentação internacional que os façam assumir responsabilidades sobre seus atos. A falta de uma governabilidade global oferece aos Estados Unidos uma justificativa para agir de forma pragmática e individual, buscando maximizar os interesses dos grupos domésticos sem a preocupação com as possíveis conseqüências ambientais. A pressão do Congresso, a cultura baseada no consumo de combustíveis fósseis, as interferências das indústrias de petróleo e automobilísticas formam os maiores motivos internos que fez com que os Estados Unidos relutassem em assumir sua responsabilidade no problema do aumento da temperatura mundial, impedindo, dessa forma, a implementação desse instrumento internacional.¹³⁴

Apesar das iniciativas tomadas pela comunidade internacional, onze anos após a criação da Convenção sobre Mudanças Climáticas, o Protocolo de Quioto, instrumento essencial para a efetiva redução de lançamento de GHG, ainda não pôde ser implementado. Contudo, os Estados, as organizações-não governamentais, as organizações internacionais e os povos, em geral mantêm a esperança de ações concretas para a limitação de emissões de gases de efeito estufa para evitar o problema do aquecimento global. A respeito disso, em dezembro de 2003 acontecerá a nona Conferência entre as Parte (COP9), evento que reunirá os países comprometidos com o Protocolo em Milão, com objetivo de continuar as negociações para que se encontrem alternativas de concretização desse tratado internacional.¹³⁵

¹³⁴ *Ibidem*, p. 54.

¹³⁵ Disponível em: <<http://unfccc.int/>>. Acesso em: 16 de junho de 2003.

CONCLUSÃO

Essa monografia procurou enquadrar o problema de dificuldade de concretização dos tratados internacionais junto aos paradigmas das relações internacionais, traçando um debate teórico entre as escolas realista e liberal. Os tratados internacionais caracterizam-se como a mais importante fonte do Direito Internacional e os avanços a respeito do tema são de suma importância para o desenvolvimento das relações internacionais na medida em que são facilitadores da interação entre os diversos atores. Dessa forma, a dissertação possibilitou algumas conclusões a respeito da matéria de tratados internacionais, as quais destacamos a seguir.

Em primeiro lugar, observou-se que os tratados nascem da demanda internacional por um sistema regulador que seja capaz de administrar as ações dos Estados a favor do tratamento dos diversos temas globais. Seu surgimento provém do esforço de cooperação exercido pelos Estados para que sejam solucionados os problemas causados pelo fenômeno da interdependência. Contudo, os tratados encontram dificuldade para se implementarem, pois entram em conflito com os principais pressupostos dos Estados-nação. Esse instrumento coloca sobre revisão o princípio da soberania e demanda um reordenamento dos objetivos traçados como sendo interesse nacional, que guiam a conduta dos Estados. Dessa forma, quando

vêm seus preceitos básicos questionados, os Estados reanimam alguns dos pressupostos realistas que somam as justificativas invocadas para a recusa à adesão aos tratados internacionais. Ao sentirem empecilhos à implementação de seus objetivos, o interesse nacional, a soberania, a anarquia internacional e o princípio da racionalidade formam motivos legítimos que os Estados levantam para negarem os tratados internacionais.

Segundo, observou-se que o meio ambiente é uma questão transnacional, considerado um bem público global que se refere a todos e que, por isso, deve ter tratamento integrado, condicionando responsabilidades a todos, incumbindo a cada ator sua parcela de deveres. Os tratados internacionais são os instrumentos indicados para o tratamento da problemática ambiental, pois são mecanismos de soluções negociadas que criam vínculos nas políticas e nos setores nacionais para o real tratamento do tema.

Em terceiro lugar, partindo da atual situação do Protocolo de Quioto, observa-se que os segmentos nacionais formam as diretrizes da política externa dos Estados. Os Estados Unidos assumiram a postura de defesa dos segmentos considerados importantes para o interesse nacional, beneficiando o componente econômico-industrial, tais como as empresas de produção de combustíveis fósseis e as indústrias automobilísticas, em prejuízo ao tratado de mudança climática. O Protocolo de Quioto implicaria para os Estados Unidos uma contração significativa na economia, representando ameaça para o segmento industrial. Dessa forma, verificou-se que esse país assumiu uma postura independente, tendo o interesse nacional como guia de sua conduta, sem observação à sua responsabilidade no fenômeno do aquecimento global nem aos compromissos assumidos, colocando esse acordo internacional sobre impasse.

A importância desse tema para o sistema internacional é inquestionável. O meio ambiente é uma questão que merece atenção especial. O Protocolo de Quioto é um marco institucional nas relações internacionais que demanda maiores análises para seu avanço e concretização. Contudo, essa questão não cabe a essa monografia, pois deve ser detalhada em estudos futuros mais elaborados.

BIBLIOGRAFIA

- BADIE, Bertrand e SMOUTS, Marie-Claude. *O mundo em viragem – sociologia da cena internacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- BILLER, Dan. O encontro de Quioto. *Conjuntura Econômica*, v. 51, nº 12, dez. 1997, 57 – 58.
- BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura – o poder da identidade*. Volume 2, Editora Paz e Terra, 1999.
- EUROPA dá o exemplo. *Correio Braziliense*, Brasília, 01.06.2002, p 16.
- FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo. *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.
- GOLDEMBERG, José (2001) O presidente Bush e as mudanças climáticas <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2001/04/03/aberto001.html>>
- HELD, David & MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- <<http://unfccc.int/>>
- <<http://www.mct.gov.br>>
- INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *Perguntas e respostas sobre mudanças climáticas*. Belém: MGM Gráfica e Editora, 2002.
- IRACHANDE, Aninho M. *Direito de intervenção coletiva e a governança global*, Brasília: UNB, 1996.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony – Cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KLOSS, Emerson Caraiola. *A arena e os atores na negociação e aprovação do Protocolo de Quiot.*, Brasília: IPR, Universidade de Brasília, 2000.)Dissertação de Mestrado)

- KNIGHT, Anielle. ONU tenta tirar Kioto do impasse. *Correio Braziliense*. Brasília, 25.10.1999, p 12.
- LERCHE, Charle. *Concepts of international politics*, 2ª edição. New Jersey: Prentice-Hall, 1970.
- MELLO, Celso de Albuquerque. *Anuário: Direito e globalização – a soberania*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- _____. *Curso de direito internacional público*. 13ª edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.
- MENCONI, Darlene. O planeta em perigo, *Isto É*, São Paulo, nº 1626, nov. 2000, 86 – 90.
- OLIVEIRA, Odete Maria. *Relações internacionais – Estudos de introdução*. Curitiba: Juruá Editora, 2001.
- PORTUGAL, Ministério do Planejamento. *Informação internacional – Análise econômica e política*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planejamento, 2001.
- PROTOCOLO DE QUIOTO, 1997.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games. *International Organization*. Vol 42 (3), MIT Press, Summer, 1988, p 427 - 460.
- RABINOVICI, Moisés. Blair faz ataque velado aos Estados Unidos e Canadá, *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24/06/1997, p A-16.
- SARNEY, José Filho, Mudanças Climáticas e o Protocolo de Kyoto, <http://www.ecolatina.com.br/artigos/gest_aguas/gest_aguas_07.asp>.
- SILVA, Roberto Luiz. *Direito internacional público*. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SONDERMANN, Fred; OLSON, Willian C. e MACLELLAN, David S. *The theory and practice of international relation*. New Jersey: Prentice-Hall, 1970.
- STRONG, Maurice. Sucesso depende do Norte, *Ecologia e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 11, p 36 – 39, maio, 2001.
- TACHINARDI, Maria Helena. Países ricos adiam acordo sobre o efeito estufa, *Gazeta Mercantil*, 23.06.97, p. A-13.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Proteção internacional aos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE

(UNFCCC). *A guide for the Climate Change Convention and its Protocol*, Bonn: Climate Change Secretariat, 2002.

VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. *International relations theory – Realism, pluralism, globalism and beyond*. 3ª edição. New York: MacMillan, 1999.

WORLD WILDLIFE FUND. *Kyoto without the U.S. – Costs and benefits of EU ratification of the Kyoto Protocol*, Netherlands: WWF, 2001.

_____. *The American way to the Kyoto Protocol: An economic analyses to reduce carbon pollution*, Boston: WWF, 2001.

ANEXO

PROTOCOLO DE QUIOTO À CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA¹³⁶

As Partes deste Protocolo,

Sendo Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, doravante denominada “Convenção”,

Procurando atingir o objetivo final da Convenção, conforme expresso no Artigo 2,

Lembrando as disposições da Convenção,

Seguindo as orientações do Artigo 3 da Convenção,

Em conformidade com o Mandato de Berlim adotado pela decisão 1/CP.1 da Conferência das Partes da Convenção em sua primeira sessão,

Convieram no seguinte:

ARTIGO 1

Para os fins deste Protocolo, aplicam-se as definições contidas no Artigo 1 da Convenção.

Adicionalmente:

1. “Conferência das Partes” significa a Conferência das Partes da Convenção. “Convenção” significa a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova York em 9 de maio de 1992.
2. “Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima” significa o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima estabelecido conjuntamente pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1988.
3. “Protocolo de Montreal” significa o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destróem a Camada de Ozônio, adotado em Montreal em 16 de setembro de 1987 e com os ajustes e emendas adotados posteriormente.

¹³⁶ Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/clima/quioto/protocol.htm>>. Acesso em: 18 de junho de 2003.

4. “Partes presentes e votantes” significa as Partes presentes e que emitam voto afirmativo ou negativo.

5. “Parte” significa uma Parte deste Protocolo, a menos que de outra forma indicado pelo contexto.

6. “Parte incluída no Anexo I” significa uma Parte incluída no Anexo I da Convenção, com as emendas de que possa ser objeto, ou uma Parte que tenha feito uma notificação conforme previsto no Artigo 4, parágrafo 2(g), da Convenção.

ARTIGO 2

1. Cada Parte incluída no Anexo I, ao cumprir seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões assumidos sob o Artigo 3, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, deve:

(a) Implementar e/ou aprimorar políticas e medidas de acordo com suas circunstâncias nacionais, tais como:

- (i) O aumento da eficiência energética em setores relevantes da economia nacional;
- (ii) A proteção e o aumento de sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, levando em conta seus compromissos assumidos em acordos internacionais relevantes sobre o meio ambiente, a promoção de práticas sustentáveis de manejo florestal, florestamento e reflorestamento;
- (iii) A promoção de formas sustentáveis de agricultura à luz das considerações sobre a mudança do clima;
- (iv) A pesquisa, a promoção, o desenvolvimento e o aumento do uso de formas novas e renováveis de energia, de tecnologias de seqüestro de dióxido de carbono e de tecnologias ambientalmente seguras, que sejam avançadas e inovadoras;
- (v) A redução gradual ou eliminação de imperfeições de mercado, de incentivos fiscais, de isenções tributárias e tarifárias e de subsídios para todos os setores emissores de gases de efeito estufa que sejam contrários ao objetivo da Convenção e aplicação de instrumentos de mercado;
- (vi) O estímulo a reformas adequadas em setores relevantes, visando a promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal;
- (vii) Medidas para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no setor de transportes;

- (viii) A limitação e/ou redução de emissões de metano por meio de sua recuperação e utilização no tratamento de resíduos, bem como na produção, no transporte e na distribuição de energia;
- (b) Cooperar com outras Partes incluídas no Anexo I no aumento da eficácia individual e combinada de suas políticas e medidas adotadas segundo este Artigo, conforme o Artigo 4, parágrafo 2(e)(i), da Convenção. Para esse fim, essas Partes devem adotar medidas para compartilhar experiências e trocar informações sobre tais políticas e medidas, inclusive desenvolvendo formas de melhorar sua comparabilidade, transparência e eficácia. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão ou tão logo seja praticável a partir de então, considerar maneiras de facilitar tal cooperação, levando em conta toda a informação relevante.
2. As Partes incluídas no Anexo I devem procurar limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal originárias de combustíveis do transporte aéreo e marítimo internacional, conduzindo o trabalho pela Organização de Aviação Civil Internacional e pela Organização Marítima Internacional, respectivamente.
3. As Partes incluídas no Anexo I devem empenhar-se em implementar políticas e medidas a que se refere este Artigo de forma a minimizar efeitos adversos, incluindo os efeitos adversos da mudança do clima, os efeitos sobre o comércio internacional e os impactos sociais, ambientais e econômicos sobre outras Partes, especialmente as Partes países em desenvolvimento e em particular as identificadas no Artigo 4, parágrafos 8 e 9, da Convenção, levando em conta o Artigo 3 da Convenção. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo pode realizar ações adicionais, conforme o caso, para promover a implementação das disposições deste parágrafo.
4. Caso a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo considere proveitoso coordenar qualquer uma das políticas e medidas do parágrafo 1(a) acima, levando em conta as diferentes circunstâncias nacionais e os possíveis efeitos, deve considerar modos e meios de definir a coordenação de tais políticas e medidas.

ARTIGO 3

1. As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.
2. Cada Parte incluída no Anexo I deve, até 2005, ter realizado um progresso

comprovado para alcançar os compromissos assumidos sob este Protocolo.

3. As variações líquidas nas emissões por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa resultantes de mudança direta, induzida pelo homem, no uso da terra e nas atividades florestais, limitadas ao florestamento, reflorestamento e desflorestamento desde 1990, medidas como variações verificáveis nos estoques de carbono em cada período de compromisso, deverão ser utilizadas para atender os compromissos assumidos sob este Artigo por cada Parte incluída no Anexo I. As emissões por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa associadas a essas atividades devem ser relatadas de maneira transparente e comprovável e revistas em conformidade com os Artigos 7 e 8.

4. Antes da primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, cada Parte incluída no Anexo I deve submeter à consideração do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico dados para o estabelecimento do seu nível de estoques de carbono em 1990 e possibilitar a estimativa das suas mudanças nos estoques de carbono nos anos subsequentes. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão ou assim que seja praticável a partir de então, decidir sobre as modalidades, regras e diretrizes sobre como e quais são as atividades adicionais induzidas pelo homem relacionadas com mudanças nas emissões por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa nas categorias de solos agrícolas e de mudança no uso da terra e florestas, que devem ser acrescentadas ou subtraídas da quantidade atribuída para as Partes incluídas no Anexo I, levando em conta as incertezas, a transparência na elaboração de relatório, a comprovação, o trabalho metodológico do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, o assessoramento fornecido pelo Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico em conformidade com o Artigo 5 e as decisões da Conferência das Partes. Tal decisão será aplicada a partir do segundo período de compromisso. A Parte poderá optar por aplicar essa decisão sobre as atividades adicionais induzidas pelo homem no seu primeiro período de compromisso, desde que essas atividades tenham se realizado a partir de 1990.

5. As Partes em processo de transição para uma economia de mercado incluídas no Anexo I, cujo ano ou período de base foi estabelecido em conformidade com a decisão 9/CP.2 da Conferência das Partes em sua segunda sessão, devem usar esse ano ou período de base para a implementação dos seus compromissos previstos neste Artigo. Qualquer outra Parte em processo de transição para uma economia de mercado incluída no Anexo I que ainda não tenha submetido a sua primeira comunicação nacional, conforme o Artigo 12 da Convenção, também pode notificar a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo da sua intenção de utilizar um ano ou período históricos de base que não 1990 para a implementação de seus compromissos previstos neste Artigo. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve decidir sobre a aceitação de tal notificação.

6. Levando em conta o Artigo 4, parágrafo 6, da Convenção, na implementação dos compromissos assumidos sob este Protocolo que não os deste Artigo, a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo concederá um certo grau de flexibilidade às Partes em processo de transição para uma economia de

mercado incluídas no Anexo I.

7. No primeiro período de compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, de 2008 a 2012, a quantidade atribuída para cada Parte incluída no Anexo I deve ser igual à porcentagem descrita no Anexo B de suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A em 1990, ou o ano ou período de base determinado em conformidade com o parágrafo 5 acima, multiplicado por cinco. As Partes incluídas no Anexo I para as quais a mudança no uso da terra e florestas constituíram uma fonte líquida de emissões de gases de efeito estufa em 1990 devem fazer constar, no seu ano ou período de base de emissões de 1990, as emissões antrópicas agregadas por fontes menos as remoções antrópicas por sumidouros em 1990, expressas em dióxido de carbono equivalente, devidas à mudança no uso da terra, com a finalidade de calcular sua quantidade atribuída.

8. Qualquer Parte incluída no Anexo I pode utilizar 1995 como o ano base para os hidrofluorcarbonos, perfluorcarbonos e hexafluoreto de enxofre, na realização dos cálculos mencionados no parágrafo 7 acima.

9. Os compromissos das Partes incluídas no Anexo I para os períodos subseqüentes devem ser estabelecidos em emendas ao Anexo B deste Protocolo, que devem ser adotadas em conformidade com as disposições do Artigo 21, parágrafo 7. A Conferências das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve dar início à consideração de tais compromissos pelo menos sete anos antes do término do primeiro período de compromisso ao qual se refere o parágrafo 1 acima.

10. Qualquer unidade de redução de emissões, ou qualquer parte de uma quantidade atribuída, que uma Parte adquira de outra Parte em conformidade com as disposições do Artigo 6 ou do Artigo 17 deve ser acrescentada à quantidade atribuída à Parte adquirente.

11. Qualquer unidade de redução de emissões, ou qualquer parte de uma quantidade atribuída, que uma Parte transfira para outra Parte em conformidade com as disposições do Artigo 6 ou do Artigo 17 deve ser subtraída da quantidade atribuída à Parte transferidora.

12. Qualquer redução certificada de emissões que uma Parte adquira de outra Parte em conformidade com as disposições do Artigo 12 deve ser acrescentada à quantidade atribuída à Parte adquirente.

13. Se as emissões de uma Parte incluída no Anexo I em um período de compromisso forem inferiores a sua quantidade atribuída prevista neste Artigo, essa diferença, mediante solicitação dessa Parte, deve ser acrescentada à quantidade atribuída a essa Parte para períodos de compromisso subseqüentes.

14. Cada Parte incluída no Anexo I deve empenhar-se para implementar os compromissos mencionados no parágrafo 1 acima de forma que sejam minimizados os efeitos adversos, tanto sociais como ambientais e econômicos, sobre as Partes países em desenvolvimento, particularmente as identificadas no Artigo 4, parágrafos

8 e 9, da Convenção. Em consonância com as decisões pertinentes da Conferência das Partes sobre a implementação desses parágrafos, a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão, considerar quais as ações se fazem necessárias para minimizar os efeitos adversos da mudança do clima e/ou os impactos de medidas de resposta sobre as Partes mencionadas nesses parágrafos. Entre as questões a serem consideradas devem estar a obtenção de fundos, seguro e transferência de tecnologia.

ARTIGO 4

1. Qualquer Parte incluída no Anexo I que tenha acordado em cumprir conjuntamente seus compromissos assumidos sob o Artigo 3 será considerada como tendo cumprido esses compromissos se o total combinado de suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não exceder suas quantidades atribuídas, calculadas de acordo com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, descritos no Anexo B, e em conformidade com as disposições do Artigo 3. O respectivo nível de emissão determinado para cada uma das Partes do acordo deve ser nele especificado.
2. As Partes de qualquer um desses acordos devem notificar o Secretariado sobre os termos do acordo na data de depósito de seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão a este Protocolo. O Secretariado, por sua vez, deve informar os termos do acordo às Partes e aos signatários da Convenção.
3. Qualquer desses acordos deve permanecer em vigor durante o período de compromisso especificado no Artigo 3, parágrafo 7.
4. Se as Partes atuando conjuntamente assim o fizerem no âmbito de uma organização regional de integração econômica e junto com ela, qualquer alteração na composição da organização após a adoção deste Protocolo não deverá afetar compromissos existentes no âmbito deste Protocolo. Qualquer alteração na composição da organização só será válida para fins dos compromissos previstos no Artigo 3 que sejam adotados em período subsequente ao dessa alteração.
5. Caso as Partes desses acordos não atinjam seu nível total combinado de redução de emissões, cada Parte desses acordos deve se responsabilizar pelo seu próprio nível de emissões determinado no acordo.
6. Se as Partes atuando conjuntamente assim o fizerem no âmbito de uma organização regional de integração econômica que seja Parte deste Protocolo e junto com ela, cada Estado-Membro dessa organização regional de integração econômica individual e conjuntamente com a organização regional de integração econômica, atuando em conformidade com o Artigo 24, no caso de não ser atingido o nível total combinado de redução de emissões, deve se responsabilizar por seu nível de emissões como notificado em conformidade com este Artigo.

ARTIGO 5

1. Cada Parte incluída no Anexo I deve estabelecer, dentro do período máximo de um ano antes do início do primeiro período de compromisso, um sistema nacional para a estimativa das emissões antrópicas por fontes e das remoções antrópicas por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal. As diretrizes para tais sistemas nacionais, que devem incorporar as metodologias especificadas no parágrafo 2 abaixo, devem ser decididas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo em sua primeira sessão.

2. As metodologias para a estimativa das emissões antrópicas por fontes e das remoções antrópicas por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal devem ser as aceitas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e acordadas pela Conferência das Partes em sua terceira sessão. Onde não forem utilizadas tais metodologias, ajustes adequados devem ser feitos de acordo com as metodologias acordadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo em sua primeira sessão. Com base no trabalho, inter alia, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e no assessoramento prestado pelo Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico, a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve rever periodicamente e, conforme o caso, revisar tais metodologias e ajustes, levando plenamente em conta qualquer decisão pertinente da Conferência das Partes. Qualquer revisão das metodologias ou ajustes deve ser utilizada somente com o propósito de garantir o cumprimento dos compromissos previstos no Artigo 3 com relação a qualquer período de compromisso adotado posteriormente a essa revisão.

3. Os potenciais de aquecimento global utilizados para calcular a equivalência em dióxido de carbono das emissões antrópicas por fontes e das remoções antrópicas por sumidouros dos gases de efeito estufa listados no Anexo A devem ser os aceitos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e acordados pela Conferência das Partes em sua terceira sessão. Com base no trabalho, inter alia, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e no assessoramento prestado pelo Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico, a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve rever periodicamente e, conforme o caso, revisar o potencial de aquecimento global de cada um dos gases de efeito estufa, levando plenamente em conta qualquer decisão pertinente da Conferência das Partes. Qualquer revisão de um potencial de aquecimento global deve ser aplicada somente aos compromissos assumidos sob o Artigo 3 com relação a qualquer período de compromisso adotado posteriormente a essa revisão.

ARTIGO 6

1. A fim de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3, qualquer Parte incluída no Anexo I pode transferir para ou adquirir de qualquer outra dessas Partes unidades de redução de emissões resultantes de projetos visando a redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa em qualquer setor da economia, desde que:

- (a) O projeto tenha a aprovação das Partes envolvidas;

- (b) O projeto promova uma redução das emissões por fontes ou um aumento das remoções por sumidouros que sejam adicionais aos que ocorreriam na sua ausência;
- (c) A Parte não adquira nenhuma unidade de redução de emissões se não estiver em conformidade com suas obrigações assumidas sob os Artigos 5 e 7; e
- (d) A aquisição de unidades de redução de emissões seja complementar às ações domésticas realizadas com o fim de cumprir os compromissos previstos no Artigo 3.

2. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo pode, em sua primeira sessão ou assim que seja viável a partir de então, aprimorar diretrizes para a implementação deste Artigo, incluindo para verificação e elaboração de relatórios.

3. Uma Parte incluída no Anexo I pode autorizar entidades jurídicas a participarem, sob sua responsabilidade, de ações que promovam a geração, a transferência ou a aquisição, sob este Artigo, de unidades de redução de emissões.

4. Se uma questão de implementação por uma Parte incluída no Anexo I das exigências mencionadas neste parágrafo é identificada de acordo com as disposições pertinentes do Artigo 8, as transferências e aquisições de unidades de redução de emissões podem continuar a ser feitas depois de ter sido identificada a questão, desde que quaisquer dessas unidades não sejam usadas pela Parte para atender os seus compromissos assumidos sob o Artigo 3 até que seja resolvida qualquer questão de cumprimento.

ARTIGO 7

1. Cada Parte incluída no Anexo I deve incorporar ao seu inventário anual de emissões antrópicas por fontes e remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, submetido de acordo com as decisões pertinentes da Conferência das Partes, as informações suplementares necessárias com o propósito de assegurar o cumprimento do Artigo 3, a serem determinadas em conformidade com o parágrafo 4 abaixo.

2. Cada Parte incluída no Anexo I deve incorporar à sua comunicação nacional, submetida de acordo com o Artigo 12 da Convenção, as informações suplementares necessárias para demonstrar o cumprimento dos compromissos assumidos sob este Protocolo, a serem determinadas em conformidade com o parágrafo 4 abaixo.

3. Cada Parte incluída no Anexo I deve submeter as informações solicitadas no parágrafo 1 acima anualmente, começando com o primeiro inventário que deve ser entregue, segundo a Convenção, no primeiro ano do período de compromisso após a entrada em vigor deste Protocolo para essa Parte. Cada uma dessas Partes deve submeter as informações solicitadas no parágrafo 2 acima como parte da primeira comunicação nacional que deve ser entregue, segundo a Convenção, após a entrada em vigor deste Protocolo para a Parte e após a adoção de diretrizes como previsto no parágrafo 4 abaixo. A frequência das submissões subseqüentes das

informações solicitadas sob este Artigo deve ser determinada pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, levando em conta qualquer prazo para a submissão de comunicações nacionais conforme decidido pela Conferência das Partes.

4. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve adotar em sua primeira sessão, e rever periodicamente a partir de então, diretrizes para a preparação das informações solicitadas sob este Artigo, levando em conta as diretrizes para a preparação de comunicações nacionais das Partes incluídas no Anexo I, adotadas pela Conferência das Partes. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve também, antes do primeiro período de compromisso, decidir sobre as modalidades de contabilização das quantidades atribuídas.

ARTIGO 8

1. As informações submetidas de acordo com o Artigo 7 por cada Parte incluída no Anexo I devem ser revistas por equipes revisoras de especialistas em conformidade com as decisões pertinentes da Conferência das Partes e em consonância com as diretrizes adotadas com esse propósito pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, conforme o parágrafo 4 abaixo. As informações submetidas segundo o Artigo 7, parágrafo 1, por cada Parte incluída no Anexo I devem ser revistas como parte da compilação anual e contabilização dos inventários de emissões e das quantidades atribuídas. Adicionalmente, as informações submetidas de acordo com o Artigo 7, parágrafo 2, por cada Parte incluída no Anexo I devem ser revistas como parte da revisão das comunicações.

2. As equipes revisoras de especialistas devem ser coordenadas pelo Secretariado e compostas por especialistas selecionados a partir de indicações das Partes da Convenção e, conforme o caso, de organizações intergovernamentais, em conformidade com a orientação dada para esse fim pela Conferência das Partes.

3. O processo de revisão deve produzir uma avaliação técnica completa e abrangente de todos os aspectos da implementação deste Protocolo por uma Parte. As equipes revisoras de especialistas devem preparar um relatório para a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, avaliando a implementação dos compromissos da Parte e identificando possíveis problemas e fatores que possam estar influenciando a efetivação dos compromissos. Esses relatórios devem ser distribuídos pelo Secretariado a todas as Partes da Convenção. O Secretariado deve listar as questões de implementação indicadas em tais relatórios para posterior consideração pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

4. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve adotar em sua primeira sessão, e rever periodicamente a partir de então, as diretrizes para a revisão da implementação deste Protocolo por equipes revisoras de especialistas, levando em conta as decisões pertinentes da Conferência das Partes.

5. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, com a

assistência do Órgão Subsidiário de Implementação e, conforme o caso, do Órgão de Assessoramento Científico e Tecnológico, considerar:

- (a) As informações submetidas pelas Partes segundo o Artigo 7 e os relatórios das revisões dos especialistas sobre essas informações, elaborados de acordo com este Artigo; e
- (b) As questões de implementação listadas pelo Secretariado em conformidade com o parágrafo 3 acima, bem como qualquer questão levantada pelas Partes.

6. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve tomar decisões sobre qualquer assunto necessário para a implementação deste Protocolo de acordo com as considerações feitas sobre as informações a que se refere o parágrafo 5 acima.

ARTIGO 9

1. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve rever periodicamente este Protocolo à luz das melhores informações e avaliações científicas disponíveis sobre a mudança do clima e seus impactos, bem como de informações técnicas, sociais e econômicas relevantes. Tais revisões devem ser coordenadas com revisões pertinentes segundo a Convenção, em particular as dispostas no Artigo 4, parágrafo 2(d), e Artigo 7, parágrafo 2(a), da Convenção. Com base nessas revisões, a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve tomar as providências adequadas.

2. A primeira revisão deve acontecer na segunda sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. Revisões subseqüentes devem acontecer em intervalos regulares e de maneira oportuna.

ARTIGO 10

Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, sem a introdução de qualquer novo compromisso para as Partes não incluídas no Anexo I, mas reafirmando os compromissos existentes no Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção, e continuando a fazer avançar a implementação desses compromissos a fim de atingir o desenvolvimento sustentável, levando em conta o Artigo 4, parágrafos 3, 5 e 7, da Convenção, devem:

- (a) Formular, quando apropriado e na medida do possível, programas nacionais e, conforme o caso, regionais adequados, eficazes em relação aos custos, para melhorar a qualidade dos fatores de emissão, dados de atividade e/ou modelos locais que reflitam as condições socioeconômicas de cada Parte para a preparação e atualização periódica de inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e remoções antrópicas por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, empregando metodologias comparáveis a serem acordadas pela Conferência

das Partes e consistentes com as diretrizes para a preparação de comunicações nacionais adotadas pela Conferência das Partes;

- (b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que contenham medidas para mitigar a mudança do clima em como medidas para facilitar uma adaptação adequada à mudança do clima:
 - (i) Tais programas envolveriam, entre outros, os setores de energia, transporte e indústria, bem como os de agricultura, florestas e tratamento de resíduos. Além disso, tecnologias e métodos de adaptação para aperfeiçoar o planejamento espacial melhorariam a adaptação à mudança do clima; e
 - (ii) As Partes incluídas no Anexo I devem submeter informações sobre ações no âmbito deste Protocolo, incluindo programas nacionais, em conformidade com o Artigo 7; e as outras Partes devem buscar incluir em suas comunicações nacionais, conforme o caso, informações sobre programas que contenham medidas que a Parte acredite contribuir para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos adversos, incluindo a redução dos aumentos das emissões de gases de efeito estufa e aumento dos sumidouros e remoções, capacitação e medidas de adaptação;
- (c) Cooperar na promoção de modalidades efetivas para o desenvolvimento, a aplicação e a difusão, e tomar todas as medidas possíveis para promover, facilitar e financiar, conforme o caso, a transferência ou o acesso a tecnologias, know-how, práticas e processos ambientalmente seguros relativos à mudança do clima, em particular para os países em desenvolvimento, incluindo a formulação de políticas e programas para a transferência efetiva de tecnologias ambientalmente seguras que sejam de propriedade pública ou de domínio público e a criação, no setor privado, de um ambiente propício para promover e melhorar a transferência de tecnologias ambientalmente seguras e o acesso a elas;
- (d) Cooperar nas pesquisas científicas e técnicas e promover a manutenção e o desenvolvimento de sistemas de observação sistemática e o desenvolvimento de arquivos de dados para reduzir as incertezas relacionadas ao sistema climático, os efeitos adversos da mudança do clima e as conseqüências econômicas e sociais das várias estratégias de resposta e promover o desenvolvimento e o fortalecimento da capacidade e dos recursos endógenos para participar dos esforços, programas e redes internacionais e intergovernamentais de pesquisa e observação sistemática, levando em conta o Artigo 5 da Convenção;
- (e) Cooperar e promover em nível internacional e, conforme o caso, por meio de organismos existentes, a elaboração e a execução de programas de educação e treinamento, incluindo o fortalecimento da capacitação nacional, em particular a capacitação humana e institucional e o intercâmbio ou cessão de pessoal para treinar especialistas nessas áreas, em particular para os países em desenvolvimento, e facilitar em nível nacional a conscientização pública e o acesso público a informações sobre a mudança do clima. Modalidades adequadas devem ser desenvolvidas para implementar essas atividades por

meio dos órgãos apropriados da Convenção, levando em conta o Artigo 6 da Convenção;

- (f) Incluir em suas comunicações nacionais informações sobre programas e atividades empreendidos em conformidade com este Artigo de acordo com as decisões pertinentes da Conferência das Partes; e
- (g) Levar plenamente em conta, na implementação dos compromissos previstos neste Artigo, o Artigo 4, parágrafo 8, da Convenção.

ARTIGO 11

1. Na implementação do Artigo 10, as Partes devem levar em conta as disposições do Artigo 4, parágrafos 4, 5, 7, 8 e 9, da Convenção.

2. No contexto da implementação do Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção, em conformidade com as disposições do Artigo 4, parágrafo 3, e do Artigo 11 da Convenção, e por meio da entidade ou entidades encarregadas da operação do mecanismo financeiro da Convenção, as Partes países desenvolvidos e as demais Partes desenvolvidas incluídas no Anexo II da Convenção devem:

- (a) Prover recursos financeiros novos e adicionais para cobrir integralmente os custos por las acordados incorridos pelas Partes países em desenvolvimento para fazer avançar a implementação dos compromissos assumidos sob o Artigo 4, parágrafo 1(a), da Convenção e previstos no Artigo 10, alínea (a); e
- (b) Também prover esses recursos financeiros, inclusive para a transferência de tecnologia, de que necessitem as Partes países em desenvolvimento para cobrir integralmente os custos incrementais para fazer avançar a implementação dos compromissos existentes sob o Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção e descritos no Artigo 10 e que sejam acordados entre uma Parte país em desenvolvimento e a entidade ou entidades internacionais a que se refere o Artigo 11 da Convenção, em conformidade com esse Artigo. A implementação desses compromissos existentes deve levar em conta a necessidade de que o fluxo de recursos financeiros seja adequado e previsível e a importância da divisão adequada do ônus entre as Partes países desenvolvidos. A orientação para a entidade ou entidades encarregadas da operação do mecanismo financeiro da Convenção em decisões pertinentes da Conferência das Partes, incluindo as acordadas antes da adoção deste Protocolo, aplica-se mutatis mutandis às disposições deste parágrafo.

3. As Partes países desenvolvidos e demais Partes desenvolvidas do Anexo II da Convenção podem também prover recursos financeiros para a implementação do Artigo 10 por meio de canais bilaterais, regionais e multilaterais e as Partes países em desenvolvimento podem deles beneficiarse.

ARTIGO 12

1. Fica definido um mecanismo de desenvolvimento limpo.

2. O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3.

3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo:

- (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e
- (b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

4. O mecanismo de desenvolvimento limpo deve sujeitar-se à autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo e à supervisão de um conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, com base em:

- (a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida;
- (b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima, e
- (c) Reduções de emissões que sejam adicionais as que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto.

6. O mecanismo de desenvolvimento limpo deve prestar assistência quanto à obtenção de fundos para atividades certificadas de projetos quando necessário.

7. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão, elaborar modalidades e procedimentos com o objetivo de assegurar transparência, eficiência e prestação de contas das atividades de projetos por meio de auditorias e verificações independentes.

8. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve assegurar que uma fração dos fundos advindos de atividades de projetos certificadas seja utilizada para cobrir despesas administrativas, assim como assistir às Partes países em desenvolvimento que sejam particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima para fazer face aos custos de adaptação.

9. A participação no mecanismo de desenvolvimento limpo, incluindo nas atividades

mencionadas no parágrafo 3(a) acima e na aquisição de reduções certificadas de emissão, pode envolver entidades privadas e/ou públicas e deve sujeitar-se a qualquer orientação que possa ser dada pelo conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

10. Reduções certificadas de emissões obtidas durante o período do ano 2000 até o início do primeiro período de compromisso podem ser utilizadas para auxiliar no cumprimento das responsabilidades relativas ao primeiro período de compromisso.

ARTIGO 13

1. A Conferência das Partes, o órgão supremo da Convenção, deve atuar na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

2. As Partes da Convenção que não sejam Partes deste Protocolo podem participar como observadoras das deliberações de qualquer sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, as decisões tomadas sob este Protocolo devem ser tomadas somente por aquelas que sejam Partes deste Protocolo.

3. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, qualquer membro da Mesa da Conferência das Partes representando uma Parte da Convenção mas, nessa ocasião, não uma Parte deste Protocolo, deve ser substituído por um outro membro, escolhido entre as Partes deste Protocolo e por elas eleito.

4. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve manter a implementação deste Protocolo sob revisão periódica e tomar, dentro de seu mandato, as decisões necessárias para promover a sua implementação efetiva. Deve executar as funções a ela atribuídas por este Protocolo e deve:

- (a) Com base em todas as informações apresentadas em conformidade com as disposições deste Protocolo, avaliar a implementação deste Protocolo pelas Partes, os efeitos gerais das medidas tomadas de acordo com este Protocolo, em particular os efeitos ambientais, econômicos e sociais, bem como os seus efeitos cumulativos e o grau de progresso no atendimento do objetivo da Convenção;
- (b) Examinar periodicamente as obrigações das Partes deste Protocolo, com a devida consideração a qualquer revisão exigida pelo Artigo 4, parágrafo 2(d), e Artigo 7, parágrafo 2, da Convenção, à luz do seu objetivo, da experiência adquirida em sua implementação e da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos, e a esse respeito, considerar e adotar relatórios periódicos sobre a implementação deste Protocolo;
- (c) Promover e facilitar o intercâmbio de informações sobre medidas adotadas pelas Partes para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, levando

em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e recursos das Partes e seus respectivos compromissos assumidos sob este Protocolo;

- (d) Facilitar, mediante solicitação de duas ou mais Partes, a coordenação de medidas por elas adotadas para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, levando em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e capacidades das Partes e seus respectivos compromissos assumidos sob este Protocolo;
- (e) Promover e orientar, em conformidade com o objetivo da Convenção e as disposições deste Protocolo, e levando plenamente em conta as decisões pertinentes da Conferência das Partes, o desenvolvimento e aperfeiçoamento periódico de metodologias comparáveis para a implementação efetiva deste Protocolo, a serem acordadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo;
- (f) Fazer recomendações sobre qualquer assunto necessário à implementação deste Protocolo;
- (g) Procurar mobilizar recursos financeiros adicionais em conformidade com o Artigo 11, parágrafo 2;
- (h) Estabelecer os órgãos subsidiários considerados necessários à implementação deste Protocolo;
- (i) Buscar e utilizar, conforme o caso, os serviços e a cooperação das organizações internacionais e dos organismos intergovernamentais e não-governamentais competentes, bem como as informações por eles fornecidas; e
- (j) Desempenhar as demais funções necessárias à implementação deste Protocolo e considerar qualquer atribuição resultante de uma decisão da Conferência das Partes.

5. As regras de procedimento da Conferência das Partes e os procedimentos financeiros aplicados sob a Convenção devem ser aplicados mutatis mutandis sob este Protocolo, exceto quando decidido de outra forma por consenso pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

6. A primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve ser convocada pelo Secretariado juntamente com a primeira sessão da Conferência das Partes programada para depois da data de entrada em vigor deste Protocolo. As sessões ordinárias subsequentes da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo devem ser realizadas anualmente e em conjunto com as sessões ordinárias da Conferência das Partes a menos que decidido de outra forma pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

7. As sessões extraordinárias da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo devem ser realizadas em outras datas quando julgado

necessário pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, ou por solicitação escrita de qualquer Parte, desde que, dentro de seis meses após a solicitação ter sido comunicada às Partes pelo Secretariado, receba o apoio de pelo menos um terço das Partes.

8. As Nações Unidas, seus órgãos especializados e a Agência Internacional de Energia Atômica, bem como qualquer Estado-Membro dessas organizações ou observador junto às mesmas que não seja Parte desta Convenção podem se fazer representar como observadores nas sessões da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. Qualquer outro órgão ou agência, nacional ou internacional, governamental ou não-governamental, competente em assuntos de que trata este Protocolo e que tenha informado ao Secretariado o seu desejo de se fazer representar como observador numa sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, pode ser admitido nessa qualidade, salvo se pelo menos um terço das Partes presentes objete. A admissão e participação dos observadores devem sujeitar-se às regras de procedimento a que se refere o parágrafo 5 acima.

ARTIGO 14

1. O Secretariado estabelecido pelo Artigo 8 da Convenção deve desempenhar a função de Secretariado deste Protocolo.

2. O Artigo 8, parágrafo 2, da Convenção, sobre as funções do Secretariado e o Artigo 8, parágrafo 3, da Convenção, sobre as providências tomadas para o seu funcionamento, devem ser aplicados *mutatis mutandis* a este Protocolo. O Secretariado deve, além disso, exercer as funções a ele atribuídas sob este Protocolo.

ARTIGO 15

1. O Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico e o Órgão Subsidiário de Implementação estabelecidos nos Artigos 9 e 10 da Convenção devem atuar, respectivamente, como o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico e o Órgão Subsidiário de Implementação deste Protocolo. As disposições relacionadas com o funcionamento desses dois órgãos sob a Convenção devem ser aplicadas *mutatis mutandis* a este Protocolo. As sessões das reuniões do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico e do Órgão Subsidiário de Implementação deste Protocolo devem ser realizadas conjuntamente com as reuniões do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico e do Órgão Subsidiário de Implementação da Convenção, respectivamente.

2. As Partes da Convenção que não são Partes deste Protocolo podem participar como observadoras das deliberações de qualquer sessão dos órgãos subsidiários. Quando os órgãos subsidiários atuarem como órgãos subsidiários deste Protocolo, as decisões sob este Protocolo devem ser tomadas somente por aquelas que sejam Partes deste Protocolo.

3. Quando os órgãos subsidiários estabelecidos pelos Artigos 9 e 10 da Convenção

exercem suas funções com relação a assuntos que dizem respeito a este Protocolo, qualquer membro das Mesas desses órgãos subsidiários representando uma Parte da Convenção, mas nessa ocasião, não uma Parte deste Protocolo, deve ser substituído por um outro membro escolhido entre as Partes deste Protocolo e por elas eleito.

ARTIGO 16

A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, tão logo seja possível, considerar a aplicação a este Protocolo, e modificação conforme o caso, do processo multilateral de consultas a que se refere o Artigo 13 da Convenção, à luz de qualquer decisão pertinente que possa ser tomada pela Conferência das Partes. Qualquer processo multilateral de consultas que possa ser aplicado a este Protocolo deve operar sem prejuízo dos procedimentos e mecanismos estabelecidos em conformidade com o Artigo 18.

ARTIGO 17

A Conferência das Partes deve definir os princípios, as modalidades, regras e diretrizes apropriados, em particular para verificação, elaboração de relatórios e prestação de contas do comércio de emissões. As Partes incluídas no Anexo B podem participar do comércio de emissões com o objetivo de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3. Tal comércio deve ser suplementar às ações domésticas com vistas a atender os compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos sob esse Artigo.

ARTIGO 18

A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão, aprovar procedimentos e mecanismos adequados e eficazes para determinar e tratar de casos de não-cumprimento das disposições deste Protocolo, inclusive por meio do desenvolvimento de uma lista indicando possíveis conseqüências, levando em conta a causa, o tipo, o grau e a freqüência do não-cumprimento. Qualquer procedimento e mecanismo sob este Artigo que acarrete conseqüências de caráter vinculante deve ser adotado por meio de uma emenda a este Protocolo.

ARTIGO 19

As disposições do Artigo 14 da Convenção sobre a solução de controvérsias aplicam-se mutatis mutandis a este Protocolo.

ARTIGO 20

1. Qualquer Parte pode propor emendas a este Protocolo.
2. As emendas a este Protocolo devem ser adotadas em sessão ordinária da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. O texto de qualquer emenda proposta a este Protocolo deve ser comunicado às Partes pelo Secretariado pelo menos seis meses antes da sessão em que será proposta sua

adoção. O texto de qualquer emenda proposta deve também ser comunicado pelo Secretariado às Partes e aos signatários da Convenção e, para informação, ao Depositário.

3. As Partes devem fazer todo o possível para chegar a acordo por consenso sobre qualquer emenda proposta a este Protocolo. Uma vez exauridos todos os esforços para chegar a um consenso sem que se tenha chegado a um acordo, a emenda deve ser adotada, em última instância, por maioria de três quartos dos votos das Partes presentes e votantes na sessão. A emenda adotada deve ser comunicada pelo Secretariado ao Depositário, que deve comunicá-la a todas as Partes para aceitação.

4. Os instrumentos de aceitação em relação a uma emenda devem ser depositados junto ao Depositário. Uma emenda adotada, em conformidade com o parágrafo 3 acima, deve entrar em vigor para as Partes que a tenham aceito no nonagésimo dia após a data de recebimento, pelo Depositário, dos instrumentos de aceitação de pelo menos três quartos das Partes deste Protocolo.

5. A emenda deve entrar em vigor para qualquer outra Parte no nonagésimo dia após a data em que a Parte deposite, junto ao Depositário, seu instrumento de aceitação de tal emenda.

ARTIGO 21

1. Os anexos deste Protocolo constituem parte integrante do mesmo e, salvo se expressamente disposto de outro modo, qualquer referência a este Protocolo constitui ao mesmo tempo referência a qualquer de seus anexos. Qualquer anexo adotado após a entrada em vigor deste Protocolo deve conter apenas listas, formulários e qualquer outro material de natureza descritiva que trate de assuntos de caráter científico, técnico, administrativo ou de procedimento.

2. Qualquer Parte pode elaborar propostas de anexo para este Protocolo e propor emendas a anexos deste Protocolo.

3. Os anexos deste Protocolo e as emendas a anexos deste Protocolo devem ser adotados em sessão ordinária da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. O texto de qualquer proposta de anexo ou de emenda a um anexo deve ser comunicado às Partes pelo Secretariado pelo menos seis meses antes da reunião em que será proposta sua adoção. O texto de qualquer proposta de anexo ou de emenda a um anexo deve também ser comunicado pelo Secretariado às Partes e aos signatários da Convenção e, para informação, ao Depositário.

4. As Partes devem fazer todo o possível para chegar a acordo por consenso sobre qualquer proposta de anexo ou de emenda a um anexo. Uma vez exauridos todos os esforços para chegar a um consenso sem que se tenha chegado a um acordo, o anexo ou a emenda a um anexo devem ser adotados, em última instância, por maioria de três quartos dos votos das Partes presentes e votantes na sessão. Os anexos ou emendas a um anexo adotados devem ser comunicados pelo Secretariado ao Depositário, que deve comunicá-los a todas as Partes para

aceitação.

5. Um anexo, ou emenda a um anexo, que não Anexo A ou B, que tenha sido adotado em conformidade com os parágrafos 3 e 4 acima deve entrar em vigor para todas as Partes deste Protocolo seis meses após a data de comunicação a essas Partes, pelo Depositário, da adoção do anexo ou da emenda ao anexo, à exceção das Partes que notificarem o Depositário, por escrito, e no mesmo prazo, de sua não-aceitação do anexo ou da emenda ao anexo. O anexo ou a emenda a um anexo devem entrar em vigor para as Partes que tenham retirado sua notificação de não-aceitação no nonagésimo dia após a data de recebimento, pelo Depositário, da retirada dessa notificação.

6. Se a adoção de um anexo ou de uma emenda a um anexo envolver uma emenda a este Protocolo, esse anexo ou emenda a um anexo não deve entrar em vigor até que entre em vigor a emenda a este Protocolo.

7. As emendas aos Anexos A e B deste Protocolo devem ser adotadas e entrar em vigor em conformidade com os procedimentos descritos no Artigo 20, desde que qualquer emenda ao Anexo B seja adotada mediante o consentimento por escrito da Parte envolvida.

ARTIGO 22

1. Cada Parte tem direito a um voto, à exceção do disposto no parágrafo 2 abaixo.

2. As organizações regionais de integração econômica devem exercer, em assuntos de sua competência, seu direito de voto com um número de votos igual ao número de seus Estados-Membros Partes deste Protocolo. Essas organizações não devem exercer seu direito de voto se qualquer de seus Estados-Membros exercer esse direito e vice-versa.

ARTIGO 23

O Secretário-Geral das Nações Unidas será o Depositário deste Protocolo.

ARTIGO 24

1. Este Protocolo estará aberto a assinatura e sujeito a ratificação, aceitação ou aprovação de Estados e organizações regionais de integração econômica que sejam Partes da Convenção. Estará aberto a assinatura na sede das Nações Unidas em Nova York de 16 de março de 1998 a 15 de março de 1999. Este Protocolo estará aberto a adesões a partir do dia seguinte à data em que não mais estiver aberto a assinaturas. Os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão devem ser depositados junto ao Depositário.

2. Qualquer organização regional de integração econômica que se torne Parte deste Protocolo, em que nenhum de seus Estados-Membros seja Parte, deve sujeitar-se a todas as obrigações previstas neste Protocolo. No caso de um ou mais Estados-Membros dessas organizações serem Partes deste Protocolo, a organização e seus Estados-Membros devem decidir sobre suas respectivas responsabilidades pelo

desempenho de suas obrigações previstas neste Protocolo. Nesses casos, as organizações e os Estados-Membros não podem exercer simultaneamente direitos estabelecidos por este Protocolo.

3. Em seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, as organizações regionais de integração econômica devem declarar o âmbito de suas competências no tocante a assuntos regidos por este Protocolo. Essas organizações devem também informar ao Depositário qualquer modificação substancial no âmbito de suas competências, o qual, por sua vez, deve transmitir essas informações às Partes.

ARTIGO 25

1. Este Protocolo entra em vigor no nonagésimo dia após a data em que pelo menos 55 Partes da Convenção, englobando as Partes incluídas no Anexo I que contabilizaram no total pelo menos 55 por cento das emissões totais de dióxido de carbono em 1990 das Partes incluídas no Anexo I, tenham depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

2. Para os fins deste Artigo, “as emissões totais de dióxido de carbono em 1990 das Partes incluídas no Anexo I” significa a quantidade comunicada anteriormente ou na data de adoção deste Protocolo pelas Partes incluídas no Anexo I em sua primeira comunicação nacional, submetida em conformidade com o Artigo 12 da Convenção.

3. Para cada Estado ou organização regional de integração econômica que ratifique, aceite, aprove ou adira a este Protocolo após terem sido reunidas as condições para entrada em vigor descritas no parágrafo 1 acima, este Protocolo entra em vigor no nonagésimo dia após a data de depósito de seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

4. Para os fins deste Artigo, qualquer instrumento depositado por uma organização regional de integração econômica não deve ser considerado como adicional aos depositados por Estados- Membros da organização.

ARTIGO 26

Nenhuma reserva pode ser feita a este Protocolo.

ARTIGO 27

1. Após três anos da entrada em vigor deste Protocolo para uma Parte, essa Parte pode, a qualquer momento, denunciá-lo por meio de notificação por escrito ao Depositário.

2. Essa denúncia tem efeito um ano após a data de recebimento pelo Depositário da notificação de denúncia, ou em data posterior se assim nela for estipulado.

3. Deve ser considerado que qualquer Parte que denuncie a Convenção denuncia também este Protocolo.

ARTIGO 28

O original deste Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, deve ser depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas. **FEITO** em Quioto aos onze dias de dezembro de mil novecentos e noventa e sete. **EM FÉ DO QUE**, os abaixo assinados, devidamente autorizados para esse fim, firmam este Protocolo nas datas indicadas.

ANEXO A

Gases de efeito estufa

Dióxido de carbono (CO₂)
Metano (CH₄)
Óxido nitroso (N₂O)
Hidrofluorcarbonos (HFCs)
Perfluorcarbonos (PFCs)
Hexafluoreto de enxofre (SF₆)

Setores/categorias de fontes

Energia

Queima de combustível
Setor energético
Indústrias de transformação e de construção
Transporte
Outros setores
Outros
Emissões fugitivas de combustíveis
Combustíveis sólidos
Petróleo e gás natural
Outros

Processos industriais

Produtos minerais
Indústria química
Produção de metais
Outras produções
Produção de halocarbonos e hexafluoreto de enxofre
Consumo de halocarbonos e hexafluoreto de enxofre
Outros

Uso de solventes e outros produtos

Agricultura

Fermentação entérica
Tratamento de dejetos
Cultivo de arroz
Solos agrícolas
Queimadas prescritas de savana
Queima de resíduos agrícolas
Outros

Resíduos

Disposição de resíduos sólidos na terra
Tratamento de esgoto
Incineração de resíduos
Outros

ANEXO B

Parte Compromisso de redução ou limitação quantificada de emissões (porcentagem do ano base ou período)

Alemanha.....	92
Austrália.....	108
Áustria.....	92
Bélgica.....	92
Bulgária*.....	92
Canadá.....	94
Comunidade Européia.....	92
Croácia*.....	95
Dinamarca.....	92
Eslováquia*.....	92
Eslovênia*.....	92
Espanha.....	92
Estados Unidos da América.....	93
Estônia*.....	92
Federação Russa*.....	100
Finlândia.....	92
França.....	9
Grécia.....	92
Hungria*.....	94
Irlanda.....	92
Islândia.....	110
Japão.....	94
Letônia*.....	92
Liechtenstein.....	92
Lituânia*.....	92
Luxemburgo.....	92
Mônaco.....	92
Noruega.....	101
Nova Zelândia.....	100
Países Baixos.....	92
Polônia*.....	94
Portugal.....	92
Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.....	92
República Tcheca*.....	92
Romênia*.....	92
Suécia.....	92
Suíça.....	92
Ucrânia*.....	100

* Países em processo de transição para uma economia de mercado.