O G-77 nas negociações climáticas: custos e benefícios de uma coalizão em desenvolvimento

A diversidade observada entre os membros de um dos principais fóruns de articulação Sul-Sul, o Grupo dos 77, agrega complexidade à formação de um posicionamento comum em matéria de mudanças climáticas. O presente artigo, integrante da série sobre os preparativos para a 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC, sigla em inglês) identifica os conflitos de interesse no âmbito do G-77, bem como a posição do Brasil neste contexto.

O G-77 foi criado em 1964, ao final da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), com o objetivo de institucionalizar um fórum para o diálogo Sul-Sul. Por meio da articulação e promoção dos interesses econômicos comuns aos países em desenvolvimento (PEDs), o G-77 visava ao fortalecimento da capacidade de negociação frente aos países desenvolvidos (PDs).

Composto atualmente por mais de 130 Estados – além da China, como Estado observador –, o G-77 constitui a maior organização intergovernamental de PEDs no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Os principais fóruns junto aos quais o Grupo atua são: a UNCTAD, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO, sigla em inglês), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, sigla em inglês) e a UNFCCC.

Atualmente, a liderança do Grupo cabe ao representante permanente do Sudão na ONU, Abdalmahmood Abdalhaleem Mohamad, que atua como porta-voz dos países do G-77 nos fóruns internacionais. Vez que há alternância regional – entre África, Ásia e América Latina – na liderança do Grupo, em 2010, o G-77 passará presidido por um país asiático.

Os blocos dissonantes no âmbito do G-77

Às vésperas da 15a Conferência das Partes (COP-15) da UNFCCC, cabe ao G-77 o desafio de conciliar os interesses conflitantes de seus membros. Tais conflitos decorrem, sobretudo, da heterogeneidade do Grupo, que congrega nações em estágios distintos de desenvolvimento e com diferentes níveis de emissões de gases de efeito estufa (GEEs).

É possível identificar a existência de, pelo menos, quatro subdivisões no interior do Grupo frente às negociações para a COP-15. O primeiro é formado por PEDs de maior porte econômico, como África do Sul, Brasil, China e Índia. Essa condição coloca-os em posição dúbia na COP-15. De um lado, a maior capacidade de barganha desses países perante os PDs favorece o exercício de liderança nas negociações climáticas. De outro, é justamente em decorrência do maior grau de desenvolvimento econômico, que tais países figuram entre os maiores emissores de GEEs dentre os PEDs, o que os coloca no centro das pressões de PDs para que assumam compromissos específicos de redução de emissões (ver Pontes Bimestral, Vol. 5, No. 3).

O segundo subgrupo corresponde aos países que compõem a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Estes recusam a definição de metas de redução de emissões específicas aos PEDs, haja vista a centralidade do petróleo em suas economias. Por exemplo, a Arábia Saudita, a nação mais próspera e dependente do recurso, lidera os esforços para coibir, de modo geral, a aprovação de acordos prejudiciais à indústria petrolífera. Embora os países emergentes sejam, em geral, mais favoráveis à mudança dos parâmetros de produção energética do que os membros da OPEP, o denominador comum é o rechaço a compromissos formais de redução.

No G-77, destacam-se, ainda, os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) e a Associação dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, sigla em inglês), subgrupos que, em razão de sua vulnerabilidade frente às mudanças climáticas, desejam o maior compromisso possível da comunidade internacional nos esforços de mitigação e adaptação. Os PMDRs constituem majoritariamente nações do continente africano, que demandam não somente o financiamento para a redução das emissões, como também regras para a compensação de carbono e a transferência de tecnologia (ver Pontes Quinzenal, Vol.4, No.15).

Por sua vez, os países da AOSIS estão conscientes de que respostas tardias aos desafios ambientais podem ser fortemente prejudiciais a suas economias no médio prazo[1]. Nesse sentido, além de concordar com os pleitos dos PMDRs, a AOSIS exige maior cooperação técnica dos PDs, em vista da situação de extrema vulnerabilidade enfrentada pelos países que a compõem.

As disparidades entre os subgrupos acima destacados ficou evidente nas duas últimas reuniões de Bonn, Alemanha realizadas em junho e agosto deste ano. Nestas, o G-77 salientou a necessidade de um quadro de obrigações pautado nas responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Em declarações avulsas, a AOSIS exigiu compromissos bastante específicos no

que concerne às emissões de GEEs: até 2020, 45% de redução em comparação aos níveis de 1990, e mais de 95% de redução nas emissões até 2050. Os PMDRs e o Grupo África foram menos ativos e não apresentaram propostas definidas. Dentre os países com maior desenvolvimento no grupo, a China apresentou a proposta de redução mais ambiciosa: 40%, com ano-base 1990.

Em agosto passado, o foco da reunião foram as medidas de mitigação para PEDs, no contexto das reformas necessárias à instituição de uma economia de baixo carbono. Poucos avanços foram registrados e não se pode constatar, em vista dos documentos oficiais, a existência de um diálogo amplo nessa temática entre os membros do G-77.

Os desafios para o G-77 em Copenhague

Tradicionalmente, o posicionamento adotado pelo G-77 no âmbito das negociações climáticas desenvolveu-se em torno do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, o qual consta do artigo 3.1 da UNFCCC[2]. Esse princípio procurou reconhecer as diferenças históricas na contribuição de PDs e PEDs aos problemas ambientais enfrentados pela comunidade internacional, levando em conta as capacidades técnica e econômica dos PEDs para lidar com estes problemas. O princípio promove a igualdade substancial entre os países, do que decorre o comprometimento apenas gradual dos PEDs às obrigações ambientais. O Protocolo de Quioto reconheceu esse princípio ao atribuir compromissos de redução de emissões para o período 2008-2012 somente a PDs, os quais se encontram especificados no Anexo I do documento.

Desde a assinatura do Protocolo de Quioto, em 1992, entretanto, muitas mudanças ocorreram no cenário geopolítico e no reconhecimento do status de "países em desenvolvimento". Em decorrência disso, no contexto da UNFCCC, hoje, os PDs pressionam economias emergentes como Brasil, China e Índia para que assumam maiores compromissos multilaterais em matéria de mudanças climáticas. Contudo, na qualidade de grupo de única voz nessas negociações, os membros do G-77 recusam tal proposta ancorados no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Especialistas sugerem que a heterogeneidade política e econômica cada vez maior entre os membros do Grupo acaba por torná-lo ineficaz na condução de seu principal objetivo: a representação do mundo em desenvolvimento. Isso tem ficado um pouco mais evidente nas negociações climáticas, em que, de modo geral, os posicionamentos do G-77 nas COPs contêm declarações genéricas.

Apesar da condenada superficialidade do entendimento comum esposado pelos membros Do G-77, o grupo ainda se mostra essencial para muitos dos PEDs, na medida em que confere maior força aos seus interesses. No caso da AOSIS e dos PMDRs, o G-77 atribuir visibilidade internacional aos seus problemas internos. Para os países emergentes, o pertencimento ao Grupo permite a manutenção de seus vínculos com o mundo em desenvolvimento, o que implica a assunção de obrigações multilaterais mais brandas. Ademais, o argumento de que representam os PEDs confere tom de maior legitimidade às decisões do Grupo.

No que diz respeito ao Brasil, o alinhamento ao G-77 constitui objeto de controvérsia. Para Eduardo Viola, a continuidade da aliança com o Grupo consiste em erro estratégico. Viola também acredita que, além das dificuldades de obtenção de consenso no bloco, a coalizão não condiz com o status do Brasil na seara das mudanças climáticas, na medida em que o país dispõe de mais condições para realizar a transição para uma economia de baixo carbono.

Em contraste, o ministro André Correa do Lago, chefe da Divisão de Energia do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sustenta que o principal fator explicativo da permanência do Brasil no grupo extrapola os interesses imediatos. Segundo Lago, a solidariedade com os países do grupo proporciona amplitude para as demandas, que são feitas em conjunto ou por meio dos subgrupos. Lago alerta também para o fato de que, em uma perspectiva mais ampla, o alinhamento ao Grupo assegura a posição do Brasil como PED, ou seja, como país que ainda requer tratamento diferenciado do ponto de vista dos compromissos ambientais e comerciais.

Ainda, de acordo com lideranças políticas brasileiras, a opção pelo posicionamento isolado nas negociações de mudanças climáticas implicaria riscos de esvaziamento do discurso pró-desenvolvimento do Brasil, nos vários fóruns internacionais, a exemplo do que ocorreu com o México quando de sua acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e afastamento do G-77. Ademais, como sustenta Sérgio Serra, embaixador brasileiro extraordinário para a mudança do clima, "as discussões da Convenção do Clima são mais centradas em grupos negociadores do que em países individuais".

Apesar das contradições, as perspectivas para o G-77 no âmbito das negociações climáticas da COP-15 parecem mais promissoras se comparadas às dos PDs. À exceção da União Europeia (UE), que detém capacidade significativa de articulação com seus membros, os demais PDs encontram-se relativamente isolados nas discussões climáticas. Com o fracasso, em julho deste ano, do encontro do G-8, que pretendia firmar um acordo pré-Copenhague, o momento pode ser mais propício para a atuação do G-77 – ainda que, no lugar de um discurso consoante, vozes dissonantes pareçam predominar.

1 Relatórios publicados no decorrer dos últimos anos fornecem esse parecer. Um dos estudos mais significativos é o da UNFCCC intitulado Vulnerabilidade e Adaptação a Mudanças Climáticas nos Pequenos PEDs Insulares. Disponível em: <http://www.sidsnet.org/aosis/issues.html>. Acesso em: 3 out. 2009.

2 "As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos".